

## **O direito português do mar: perspetivas para o séc. XXI**

### **Law of the Sea in Portugal: prospects for the 21st century**

**Marta Chantal Ribeiro**

Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto  
Investigadora Principal do Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental  
(CIIMAR, Universidade do Porto)  
Rua dos Bragas 223, 4050-123 Porto  
mchantal@direito.up.pt  
<http://orcid.org/0000-0002-7937-988X>

**Duarte Lynce de Faria**

Professor Auxiliar (convidado) da Escola Naval, Escola Superior Náutica Infante D. Henrique  
e Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa  
Investigador do Centro de Investigação Naval (CINAV, Escola Naval) e do Centro de  
Investigação e Desenvolvimento sobre Direito e Sociedade (CEDIS, Faculdade de Direito da  
Universidade Nova de Lisboa)  
Quinta de D. Rodrigo, 7595-035 Torrão  
duarte.lynce.faria@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-9569-4281>

**Eliana Silva Pereira**

Investigadora do Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental (CIIMAR,  
Universidade do Porto); projeto MarInfo — Integrated Platform for Marine Data Acquisition  
and Analysis, financiado pelo programa NORTE2020, através do Fundo Europeu de  
Desenvolvimento Regional  
Terminal de Cruzeiros de Leixões, Avenida General Norton de Matos s/n, 4450-208  
Matosinhos  
elianasilvapereira@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-8211-9552>

### **Manuel Almeida Ribeiro**

Professor Associado com agregação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da  
Universidade de Lisboa

Investigador integrado do Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental  
(CIIMAR, Universidade do Porto)

Rua Almerindo Lessa 133-663 Lisboa

aribeiro@iscsp.ulisboa.pt

<https://orcid.org/0000-0003-4868-0546>

### **Paulo Neves Coelho**

Investigador do Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental (CIIMAR,  
Universidade do Porto)

Terminal de Cruzeiros de Leixões, Avenida General Norton de Matos s/n, 4450-208  
Matosinhos

pdncoelho@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1068-4034>

### **Pedro Quartin Graça**

Professor Auxiliar do ISCTE — Instituto Universitário de Lisboa

Investigador do DINÂMIA'CET-IUL — Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica e  
o Território e do Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental (CIIMAR,  
Universidade do Porto)

Av.<sup>a</sup> das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa

Pedro.Quartin@iscte-iul.pt

<https://orcid.org/0000-0002-7503-2248>

### **Rui Ferreira**

Investigador do Centro Interdisciplinar de Investigação Marinha e Ambiental (CIIMAR,  
Universidade do Porto); projeto *CORAL — Sustainable Ocean Exploitation: Tools and  
Sensors*, financiado pelo programa NORTE2020, através do Fundo Europeu de  
Desenvolvimento Regional

Terminal de Cruzeiros de Leixões, Avenida General Norton de Matos s/n, 4450-208  
Matosinhos

rferreiralaw@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9029-9672>

Janeiro de 2019

**RESUMO:** O artigo é resultado de contributos de diferentes autores, abrindo com uma perspetiva geral do quadro presente e futuro do direito do mar em Portugal, a que se seguem incursões em matérias temáticas relevantes para a perceção de alguns desafios importantes para aquele ramo do direito nas décadas vindouras. Reformar, aprofundar, antecipar e investir são ações requeridas sobre o ordenamento jurídico português em domínios como, primeiro, a pesca, a investigação científica marinha e o sistema de autoridades com poderes de polícia nos espaços marítimos, segundo, o ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional, o alargamento e consolidação da rede de áreas marinhas protegidas, e a prospeção, revelação e aproveitamento de recursos minerais do mar profundo, terceiro, a robótica submarina, as energias renováveis e o futuro acordo internacional para o desenvolvimento da CNUDM no domínio da conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha além da jurisdição nacional, quarto, o processo em curso junto da CLPC relativo à fixação dos limites exteriores da plataforma continental portuguesa e a capacitação ao nível do conhecimento especializado do direito do mar. Parte destes domínios — pesca, mineração, robótica submarina e extensão da plataforma continental — são analisados em maior detalhe em secções independentes, beneficiando ainda o artigo de uma opinião sobre a velha querela da delimitação de fronteiras marítimas entre Portugal e Espanha e de uma outra sobre o futuro do direito marítimo em Portugal. Sendo menos abundantes os escritos nesta vertente jurídica mais afim ao direito privado, entendeu-se ser uma mais valia a sua adição ainda que num estudo dominado por questões de direito público do mar.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mineração no Mar Profundo; Pesca; Plataforma Continental Extendida; Veículos Marinhos Não Tripulados; Delimitação de Fronteiras Marítimas; Direito Marítimo.

**ABSTRACT:** This article is the result of contributions provided by different authors. It starts presenting a general perspective of the current and future framework of the law of the sea in Portugal, and proceeds developing particular topics that are relevant for understanding some of the important legal challenges in forthcoming decades. Reforming, deepening, anticipating and investing are actions that should be carried out in the Portuguese legal order in fields such as: first, fisheries, marine scientific research and the system of law enforcement in the sea; second, marine spatial planning and management of the national maritime space, expansion and consolidation of the marine protected areas network, and prospection, exploration and exploitation of the deep-sea mineral resources; third, marine robotics, renewable energies and the upcoming international agreement under the UNCLOS on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction; fourth, the ongoing process for the establishment of the outer limits of the Portuguese continental shelf before the CLCS, and the capacity building for specific expertise on the law of the sea. Part of these topics — fisheries, mining, marine robotics and extension of the continental shelf — are analyzed in more detail in independent sections. Still, this

article further benefits from a contribution regarding the old quarrel on delimitation of maritime borders between Portugal and Spain, and from another one regarding the future of the maritime law in Portugal. References to the latter legal field, which presents a regime closer to private law, were included to enrich this paper, since articles on such field are less common.

**KEY WORDS:** Deep Sea Mining; Fisheries; Outer Continental Shelf; Unmanned Maritime Vehicles; Maritime Boundaries Delimitation; Maritime Law.

## SUMÁRIO\*:

1. Direito Português do Mar: uma visão sobre o futuro
2. Panorama do regime das pescas em Portugal
3. Desenvolvimento do quadro jurídico aplicável à mineração de recursos minerais sólidos na plataforma continental portuguesa
4. Veículos não tripulados: um desafio para o Direito do Mar
5. A extensão da Plataforma Continental Portuguesa: sinopse de um procedimento
6. O futuro dos espaços marítimos entre Portugal e Espanha
7. Reflexão sobre o futuro do Direito Marítimo
  - 7.1. Introdução
  - 7.2. O quadro vigente do direito marítimo em Portugal
  - 7.3. *Quo vadis Jus?*
- Bibliografia

---

\* O artigo foi coordenado, editado e revisto por Marta Chantal Ribeiro.

## 1. Direito Português do Mar: uma visão sobre o futuro

Marta Chantal Ribeiro

A perspetivação do futuro do direito do mar em Portugal é indissociável do quadro estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (doravante, CNUDM), de 10 de dezembro de 1982<sup>1</sup>, com todas as ramificações normativas que o desenvolveram e atualizaram. Neste sentido, o presente artigo construiu-se com interação de ordens jurídicas distintas, a saber: o direito internacional do mar, o direito da União Europeia e o direito português do mar.

A CNUDM, muito justamente batizada de '*Constituição para os Oceanos*'<sup>2</sup>, reflete o conjunto de preocupações e os anseios fundamentais dos Estados que se fizeram representar na III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (1973-1982). Entre as *preocupações*, por um lado, enumerem-se a garantia da preservação das liberdades clássicas do mar a usufruir por todos os Estados, de que avultam a navegação, a pesca, a investigação científica marinha e a colocação de cabos e dutos submarinos (ver Figura 1)<sup>3</sup>; por outro lado, a preocupação com a proteção do ambiente marinho, na época dominada pelas questões da poluição, dando origem a diversos deveres dos Estados; por outro lado, ainda, a percepção da finitude dos recursos pesqueiros e a introdução de um regime baseado em princípios de sustentabilidade. Entre os *anseios*, a repressão de atividades ilegais graves (retratadas, por exemplo, no regime do alto mar aplicável à pirataria e ao tráfico de estupefacientes), a gestão coletiva do património comum da humanidade (correspondente aos recursos minerais da Área) e o conhecimento do oceano a par do aproveitamento de uma riqueza anunciada.

<sup>1</sup> A CNUDM foi negociada durante a III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que decorreu entre os anos de 1973 e 1982. Adotada em Montego Bay, a 10 de dezembro de 1982, entrou em vigor a 16 de novembro de 1994.

<sup>2</sup> Expressão de Tommy T.B. Koh, Presidente da III Conferência sobre o Direito do Mar.

<sup>3</sup> As liberdades do mar conduzem a um regime complexo de equilíbrio dos poderes e deveres dos Estados costeiros, Estados de bandeira e Estados do porto, equilíbrio este que é modulado de modo diferente nas águas interiores, mar territorial, zona contígua, zona económica exclusiva, plataforma continental, alto mar e mesmo na Área, senda esta última zona marítima gerida pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. Para maiores desenvolvimentos, pelo carácter didático, ver YOSHIFUMI TANAKA, *The International Law of the Sea*, 2nd ed., Cambridge University Press, 2015.

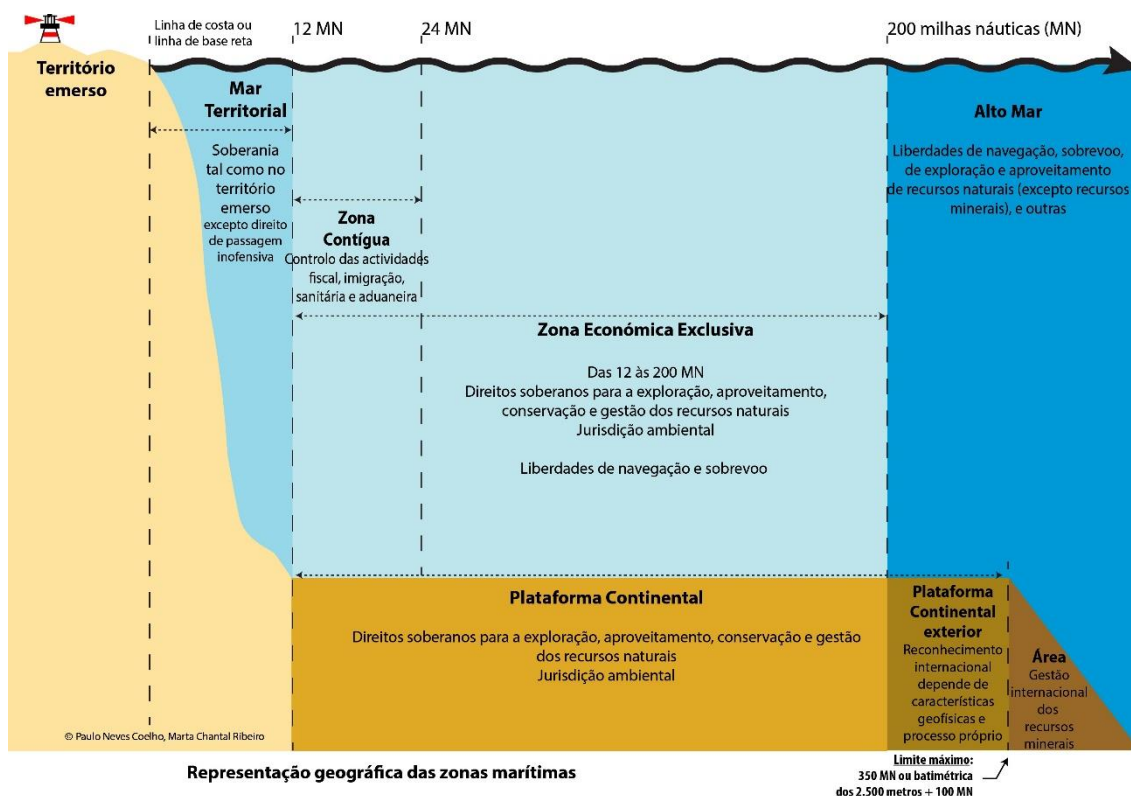


Figura 1: Espaços marítimos definidos na CNUDM (© Paulo Neves Coelho e Marta Chantal Ribeiro)

Volvidas mais de três décadas após a assinatura da CNUDM, o círculo de preocupações e anseios parece perpetuar-se, por vezes na sua matriz originária, outras vezes com novos rostos e facetas, colocando à prova o edifício criado em 1982. As liberdades clássicas do mar, no seu regime cuidadosamente talhado, geraram distorções graves como o uso e abuso de 'pavilhões de conveniência' e a pesca INN (ilegal, não declarada e não regulamentada). A poluição do meio marinho, apesar do tudo que se fez, é um dos principais flagelos do oceano, com os casos mediáticos do plástico<sup>4</sup>, do micro-plástico e das emissões de CO<sub>2</sub> pelos navios. Acrescem, por conjugação de fatores diversos, a acidificação, as alterações climáticas e a perda preocupante de biodiversidade. Os recursos pesqueiros continuam a ser sobreexplorados. Emergiram crimes internacionais novos (v.g., terrorismo) ou mais requintados (v.g., pirataria), bem como migrações humanas em massa (v.g., no Mediterrâneo, na Ásia) que não encontram resposta adequada no quadro normativo de 1982. E em pleno século XXI os Estados lançam-se em novos desafios, como o da expansão das plataformas continentais além das 200 milhas náuticas dentro dos critérios legalmente definidos, o da criação de redes de áreas marinhas protegidas (AMPs) em zonas remotas, o da regulação do acesso e utilização dos recursos genéticos do alto mar (em especial, relevantes para a indústria da biotecnologia), o da introdução de tecnologias revolucionárias

<sup>4</sup> "More plastic than fish in the sea by 2050", in *The New Plastics Economy: Rethinking the future of plastics*, World Economic Forum, janeiro 2016. Disponível na seguinte página: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_New\\_Plastics\\_Economy.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf).

no meio marinho (de que são exemplo os veículos operados remotamente e os navios autónomos), terminando na concretização do anseio pelo aproveitamento de energias renováveis marinhas e dos recursos minerais sólidos do mar profundo.

Em larga medida o quadro descrito repercute-se ou replica-se em Portugal, quer enquanto Parte Contratante da CNUDM desde 1997<sup>5</sup>, com os direitos e responsabilidades inerentes, quer pelo comprometimento jurídico-político ao nível da União Europeia, quer pela nossa inserção num mundo globalizado. Deste modo, temos vindo a assistir a um progressivo desenvolvimento e robustecimento de um direito português do mar espelhado, por exemplo, na Lei n.º 34/2006, de 28 de julho (zonas marítimas e poderes do Estado), na atualização avulsa da legislação da pesca e da alteração do sistema de vigilância, fiscalização e sanção (*grosso modo*, poderes de polícia; em geral, o Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março, que estabelece o Sistema da Autoridade Marítima), na vinculação a instrumentos internacionais importantes (por exemplo, o Protocolo de Nagoya sobre o acesso e utilização de recursos genéticos, de 2010; a Convenção Internacional para o Controlo e Gestão das Águas de Lastro e Sedimentos dos Navios, de 2004), na criação inovadora do parque marinho dos Açores (Decreto Legislativo Regional n.º 28/2011/A, de 11 de novembro), na adoção e desenvolvimento das bases da política de ordenamento e de gestão do espaço marítimo nacional (Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, e Decreto-Lei n.º 38/2015, de 12 de março), regime que está articulado com o dever de obtenção e manutenção de um bom estado ambiental do meio marinho [Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (2008/56/CE)], e, só mais um exemplo, na adoção de uma lei de bases aplicável à prospeção, revelação e aproveitamento de minerais sólidos marinhos (Lei n.º 54/2015, de 22 de junho). Do muito que se fez, há ainda um outro tanto ou mais por fazer. Reformar, aprofundar, antecipar, e investir é preciso. E é preciso tanto na perspetiva do direito público do mar (*direito do mar* em sentido estrito), que é objeto principal deste artigo, como do direito privado do mar (conteúdo essencial do *direito marítimo* <sup>6</sup>).

No imperativo *reformular* apontamos a Lei n.º 34/2006, que determina a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e os poderes que o Estado português nelas exerce, bem como os poderes exercidos no alto mar, a qual precisaria de ser revisitada e alterada de maneira mais consentânea com a CNUDM. Veja-se a desadequação da aplicação do critério da linha equidistante para a delimitação de fronteiras marítimas na zona económica exclusiva (ZEE) e plataforma continental (artigo 10.º da Lei *versus* artigos 74.º e 83.º da CNUDM). Por outro lado, o artigo 16.º e o sistema de poderes de polícia ganhariam com uma clarificação tendo em vista, designadamente, a extensão à ZEE do regime de repressão de crimes previsto para o alto mar. Por outro lado, ainda, justifica-se um esclarecimento da Lei quanto ao exercício de poderes de polícia no âmbito de atividades ou atos associados à plataforma continental além das 200 milhas náuticas, poupando uma

<sup>5</sup> Em Portugal, após aprovação pela Assembleia da República, a CNUDM foi ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 67-A/97 de 14 de outubro, tendo entrado em vigor na ordem jurídica nacional a 3 de dezembro de 1997. Ver o Aviso n.º 81/98, de 21 de abril, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

<sup>6</sup> Ver a recente obra de MANUEL JANUÁRIO DA COSTA GOMES, *Direito Marítimo. Jurisprudência para as aulas práticas*, 2.ª ed., Lisboa, AAFDL Editora, 2018.



interpretação enviesada dos artigos 3.º, 9.º, 13.º, alínea a), e 16.º. Também o regime das pescas em Portugal necessita de uma profunda reforma e atualização (em especial, o Decreto-Lei n.º 278/87, de 7 de julho, e o Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho), uma vez que não dá resposta completa, assinaladamente, ao intrincado regime da pesca INN definido ao nível internacional e da União Europeia [Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho, de 29 de setembro, Regulamento (CE) n.º 1010/2009 da Comissão, de 22 de outubro, e Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho, de 20 de novembro]. Por exemplo, nos termos do previsto no Regulamento (CE) n.º 1005/2008, a legislação não alcança todas as situações em que um nacional possa estar envolvido em pesca INN. Nomeadamente, um cidadão português que seja proprietário de um navio com pavilhão estrangeiro envolvido em pesca INN e que opere fora dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, sem qualquer conexão com um porto ou território portugueses, parece escapar na totalidade ao alcance da legislação portuguesa (artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 278/87). Além disso, a legislação é omissa acerca do que se entende por proprietário de navio. Apenas o *legal owner* ou também os *beneficial owners* (por exemplo, acionistas), seguindo a formulação inglesa do Regulamento (CE) n.º 1005/2008? É incompleto e disperso o regime português de contra-ordenações e é, também, vulnerável o regime de construção, compra e venda de navios envolvidos em pesca INN. Por exemplo, fazem falta normas que sancionem expressamente a venda ou exportação de navios envolvidos em pesca INN e que estabeleçam um procedimento de verificação prévia, tendo por base, muito particularmente, a lista de navios de pesca INN adotada pela União Europeia, de modo a evitar que esses navios, construídos em Portugal ou por transferência de propriedade, sejam vendidos a operadores inscritos em listas de navios de pesca INN (Decreto-Lei n.º 278/87 e Decreto-Lei n.º 265/72). Quiçá na sequência da Lei n.º 9/2018, de 2 de março, que autoriza o Governo a criar o Sistema Nacional de Embarcações e Marítimos, se crie oportunidade de reforma. Fazem, ainda, falta normas que definam com exatidão a autoridade nacional competente para decidir da aplicação de sanções acessórias como as previstas no artigo 45.º, n.ºs 5 e 6, do Regulamento (CE) n.º 1005/2008: redução ou supressão dos direitos de pesca e exclusão temporária ou permanente do direito de obter novos direitos de pesca. Estas são unicamente algumas das situações que mereceriam atenção numa futura reforma da legislação portuguesa. Ficar a interpretação de um sistema normativo antigo, disperso e por várias vezes alterado entregue à prática das autoridades encarregadas da aplicação da legislação, por muito bem que estas o façam, não oferece a segurança jurídica que é devida aos cidadãos. Um passo no sentido de conferir maior inteligibilidade da legislação foi dado por Espanha, na sua *Ley 3/2001*, de 26 de março (*Pesca Marítima del Estado*), a qual sofreu uma grande revisão em 2014. Na mesma linha, uma reforma sistémica e clarificadora do quadro legislativo é precisa ao nível das autoridades com poderes de polícia nos espaços marítimos (Marinha, Polícia Marítima, Guarda Nacional Republicana, Capitánias dos portos, DGRM, organismos regionais). Quem faz o quê? Como e até onde faz? Que critérios se aplicam no caso de conflitos positivos de competência? E no caso de um conflito negativo de competência, de direito ou de facto, se vier a ocorrer? Também aqui a proliferação de

diplomas não ajuda quando falha a clareza e completude sistémica (assim é, assinaladamente, o caso das competências da polícia marítima), com a agravante de muitas normas serem de difícil interpretação atentas as formulações vagas e genéricas amiúde empregues. De reforma urgente carece, outrossim, o vetusto quadro legal aplicável à investigação científica marinha, o qual, tal como está, desatualizado e com vigência posta em causa nalgumas interpretações (quanto a nós, indevidamente), não protege convenientemente os interesses de Portugal<sup>7</sup>. A nortear uma reforma, sugere-se a definição de um regime que defina, com a clareza possível, regras e procedimentos para investigação científica pura e investigação científica aplicada, distinguindo, consoante os casos, as especificidades dos projetos de investigação estrangeiros, tudo em consonância com o disposto na CNUDM. Compreendendo a opção por normas avulsas integradas em diplomas específicos de atividades, como hoje se verifica para vários casos qualificados como investigação científica aplicada à luz do artigo 246.º, n.º 5, alínea a), da CNUDM (prospecção de hidrocarbonetos; prospecção de minerais sólidos, bioprospecção, recolha de dados no âmbito da pesca e para este fim), seria um ganho a inclusão de linhas vetoras comuns num quadro normativo de base.

Por sua vez, o regime de ordenamento e gestão do espaço marítimo nacional nasceu em tensão com o conceito de gestão partilhada, uma inovação do artigo 8.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, que havia que clarificar e compatibilizar<sup>8</sup>. De outra perspetiva, este mesmo regime depende do *aprofundamento* necessário à sua operacionalidade e consequente racionalização das atividades económicas, a começar pela elaboração e aprovação do plano de situação, que sabemos estar em curso. De aprofundamento — isto é, de alargamento e consolidação — carece, também, a rede de áreas marinhas protegidas nas subáreas do continente e das regiões autónomas, tanto no que respeita à designação de novas áreas ou respetiva ampliação (na subárea do continente, por exemplo) como no que toca à aprovação (unilateral ou por via dos organismos internacionais competentes) das medidas de gestão necessárias, adequadas e efetivas. Na componente ambiental é fundamental a aplicação correta, séria e útil de diversos instrumentos que, mais do que obrigações de *tick box*, são garantias de um desenvolvimento económico e social *sustentável*. Em particular, referimo-nos à avaliação ambiental estratégica, à avaliação de impacte ambiental e a todo o procedimento de consulta e participação pública. Neste seguimento, uma futura mineração do mar profundo — enquanto nova atividade que se desenha com elevado potencial destrutivo do ambiente marinho e, atenta a tecnologia sofisticada que requer, dependente de investimento estrangeiro — exige

<sup>7</sup> Ver, no essencial, o Decreto-Lei n.º 52/85, de 1 de março. Para mais desenvolvimentos, ver MARTA CHANTAL RIBEIRO, "A Protecção da Biodiversidade da Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas em Sede de Poderes e Deveres do Estado Costeiro: estado da arte e antevisão de uma evolução possível", in TERESA FERREIRA RODRIGUES / RAFAEL GARCIA PEREZ / PAULO NEVES COELHO (coord.), *A extensão da plataforma continental. Portugal e Espanha, dimensões e realidades*, Porto, Fronteira do Caos, 2018, pp. 159-208; idem, *A protecção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas* contemporâneas. O caso português, Coimbra, Coimbra Editora, 2013, pp. 756-757.

<sup>8</sup> A este respeito, contra a maioria que pesou no acórdão n.º 136/2016, de 29 de fevereiro, do Tribunal Constitucional, ver ANA RAQUEL MONIZ / ARMANDO ROCHA / MARTA CHANTAL RIBEIRO / RUI MEDEIROS, *Gestão partilhada dos espaços marítimos — papel das Regiões Autónomas*, Coimbra, GestLegal, 2018.

um aprofundamento e desenvolvimento competente da Lei n.º 54/2015 nas vertentes ambiental e do acautelamento do interesse nacional.

E há, ainda, que *antecipar*. A criatividade do homem e o desenvolvimento tecnológico não cessam de surpreender, pelo que o século XXI lança renovados e difíceis desafios ao direito do mar, imprevisto para novas realidades como a utilização crescente, para os mais diversos fins (conhecimento e investigação, navegação, exploração e aproveitamento de recursos, fiscalização, etc.), de veículos operados remotamente ou veículos autónomos no meio marinho; como, ainda, o aproveitamento, em condições mais ou menos adversas, de energia eólica, das correntes, das ondas e geotérmica. Noutra perspetiva, haverá que antecipar oportunidades de influenciar o quadro legal a definir no âmbito da negociação do acordo internacional para o desenvolvimento da CNUDM no domínio da conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha além da jurisdição nacional<sup>9</sup>. Os elementos principais da futura negociação são conhecidos: a criação de áreas marinhas protegidas no alto mar, a definição de um regime de avaliação de impacto ambiental bem como de um regime para o acesso e utilização dos recursos genéticos marinhos para aquela zona, a capacitação e transferência de conhecimento. Na arquitetura do texto jurídico a desenvolver há que cuidar, nomeadamente, da interação dos poderes do Estado costeiro — na ZEE e, sobretudo, na plataforma continental além das 200 milhas náuticas — com os mandatos e prerrogativas que venham a ser atribuídos a organismos internacionais ou ao coletivo dos Estados para implementação do quadro que venha a ser definido para o alto mar. No que concerne ao acesso e utilização de recursos genéticos é importante, por exemplo, que se defina com exatidão o que são espécies sedentárias da plataforma continental, as quais devem permanecer sob soberania exclusiva do Estado costeiro. Também os modelos de avaliação de impacto ambiental e obrigações correspondentes devem alicerçar-se numa estrutura de cooperação estreita com o Estado costeiro sempre que haja riscos de impactos transfronteiras. Assim também deverá acontecer com a criação de áreas marinhas protegidas na coluna de água (alto mar) sobrejacente a zonas da plataforma continental além das 200 milhas náuticas, que não pode ser simplesmente imposta ao Estado costeiro interessado<sup>10</sup>.

Este último tópico remete-nos para um outro: o do *investimento* que é fundamental canalizar para o processo, iniciado em 14 de agosto de 2017, de definição dos limites exteriores da plataforma continental portuguesa. No século XXI far-se-á a história da definição da fronteira marítima mais remota e nós, portugueses, devemos exigir toda a extensão de espaço que o quadro legal definido pela CNUDM permite, em detrimento de nos contentarmos com

<sup>9</sup> Ver as Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/69/292, de 19 de junho de 2015, e A/RES/72/249, de 24 de dezembro de 2017.

<sup>10</sup> Ver MARTA CHANTAL RIBEIRO, “A Protecção da Biodiversidade da Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas em Sede de Poderes e Deveres do Estado Costeiro: estado da arte e antevisão de uma evolução possível”, 2018, supracitado; idem, “South Atlantic Perspectives on the Future International Legally Binding Instrument under the LOSC on Conservation and Sustainable Use of BBNJ”, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Special Issue: Southern Hemisphere Beyond National Jurisdiction, vol. 32, n.º 4, 2017, 733-764. Ver, também, ELFERINK, ALEX G. OUDE, “Giving consideration to the rights and obligations of (coastal) States in establishing MPAs in ABNJ: Ensuring Consistency with the LOSC”, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 33, n.º 3, 2018, pp. 437-466.

resultados modestos. A avaliar pela experiência brasileira, cuja submissão é bem menos ampla do que a nossa, o processo poderá ser longo e implicar mais estudos, mais campanhas no mar, mais investimento provável em recursos materiais e em quadros qualificados. O momento é agora para uma discussão competente, informada e combativa com a Comissão de Limites da Plataforma Continental, o organismo internacional de que depende a aprovação dos limites definitivos e obrigatórios da plataforma continental exterior (artigo 76.º, CNUDM). O investimento que é preciso em capacitação ao nível do conhecimento especializado do direito do mar não se fica por este desígnio nacional da fixação dos limites exteriores da plataforma continental. Um esforço continuado de investimento público é desejável no que respeita à capacitação de altos quadros da administração pública ao nível do direito do mar, com vista a uma atuação eficaz e *influencial* na malha complexa das competências da União Europeia (o caso da pesca e do ambiente são dos mais evidentes)<sup>11</sup> e das dinâmicas internacionais.

No que nos é possível alcançar e cientes de que aspetos há que ficaram por enumerar<sup>12</sup>, é este o quadro principal em que se perspetiva a evolução do direito do mar em Portugal. Nas secções subsequentes reúne-se um conjunto de contributos temáticos de autor, que abre algumas janelas para uma compreensão mais alargada dos percursos que os decisores políticos e a lei têm para percorrer.

## 2. Panorama do regime das pescas em Portugal

*Manuel de Almeida Ribeiro*

As pescas em Portugal passaram ao longo da segunda metade do século XX por acentuadas transformações, resultantes quer da evolução socioeconómica da sociedade portuguesa, quer do enquadramento internacional, resultando este, por um lado, da evolução do direito do mar e, por outro, da integração de Portugal na União Europeia e da sua sujeição consequente à política comum de pescas, desde 1972 concebida como competência exclusiva da União (outrora Comunidade Económica Europeia).

A pesca é uma atividade muito importante para o nosso país por vários motivos: Portugal é o terceiro país do mundo com maior consumo de peixe *per capita* e as atividades piscatórias são significativas do ponto de vista sociocultural, por haver muitas comunidades locais que delas dependem em exclusivo.

<sup>11</sup> Ver o importante caso C-626/15 e C-659/16, *Comissão Europeia / Conselho da União Europeia*, Tribunal de Justiça da União Europeia, de 20 de novembro de 2018 (pesca — proteção do ambiente — investigação — áreas marinhas protegidas — Tratado da Antártida — Convenção sobre a Conservação da Flora e da Faunas Marinhas da Antártida).

<sup>12</sup> Por exemplo, o regime aplicável à colocação de cabos e dutos submarinos, todo o regime, incluindo o registo de navios, que dá execução à panóplia de convenções do sistema da organização marítima internacional, e um quadro jurídico promotor de uma economia e hábitos de consumo mais sustentáveis.

Até ao grande surto de desenvolvimento económico de Portugal na segunda metade da década de sessenta e no início da década de setenta do século vinte, as pescas portuguesas caracterizavam-se por um grande arcaísmo. A pesca costeira fazia-se ainda em parte significativa em embarcações a remos, puxadas para terra por juntas de bois. A pesca do bacalhau fazia-se com as técnicas tradicionais de pesca à linha e em veleiros. As comunidades piscatórias viviam em situação de grande precaridade económica. No final da década de sessenta, esta situação começou a alterar-se: a frota pesqueira modernizou-se e novas embarcações de pesca longínqua permitiram aumentar e diversificar as capturas quer em espécies, quer em áreas de atuação. As condições de vida dos pescadores melhoraram também assinalavelmente.

As transformações do direito do mar foram muito prejudiciais para as pescas portuguesas. A generalização do estabelecimento de zonas económicas exclusivas ou de zonas de pesca pelos países costeiros na década de 70, cujo direito a fazê-lo foi reconhecido como costume internacional ainda antes do final dos trabalhos da III Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, constituiu uma barreira ao livre acesso pela frota portuguesa aos pesqueiros em que tradicionalmente operava, designadamente na Terra Nova e ao Largo do Cabo da Boa Esperança. Por essa razão Portugal foi (ao lado da União Soviética) um dos Estados que mais se opôs à introdução na CNUDM do direito a declarar ZEE. De facto, à exceção de algumas espécies migratórias nas águas que constituiriam a ZEE portuguesa, os recursos de pesca portugueses encontravam-se maioritariamente perto da costa, na plataforma continental geológica, com uma extensão entre dez a quinze milhas náuticas, praticamente dentro dos limites do mar territorial<sup>13</sup>. Esta nova realidade tornou necessária a negociação de acordos de pesca com outros Estados, como Marrocos e a Mauritânia. Note-se que o processo de descolonização e o período conturbado que se lhe seguiu nos Estados que resultaram desse processo impediram que o acesso da frota pesqueira portuguesa às águas desses Estados fosse tornado possível através de acordos bilaterais.

Com a adesão às Comunidades Europeias, em 11 de junho de 1985, Portugal viu o seu setor das pescas condicionado pela Política Comum das Pescas (PCP). A PCP, criada em 1970, visou a gestão conjunta do setor das pescas pelos Estados membros da então CEE. É surpreendente que uma das políticas comuns europeias elevada a competência exclusiva da hoje União Europeia<sup>14</sup> seja justamente a das pescas, setor em que os interesses dos Estados-Membros são tão diferenciados, sendo para alguns (como é o caso de Portugal) de grande importância, para outros de importância relativa e para outros, nomeadamente os Estados interiores ou com costas reduzidas, de importância nula ou muito pouco significativa<sup>15</sup>.

Em consequência, no presente, nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1380/2013, embora, pelo menos, até 2022 os Estados mantenham o controlo das suas

<sup>13</sup> Sobre o impacto para Portugal da CNUDM, ver MANUEL DE ALMEIDA RIBEIRO, "Portugal e a Convenção de Montego Bay", in *Estudos em Homenagem do Professor Adriano Moreira*, vol. I, ISCSP, 1995, pp. 285-384.

<sup>14</sup> Ver hoje o artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

<sup>15</sup> Para uma visão crítica da PCP, ver MANUEL DE ALMEIDA RIBEIRO, "Acabar com a Política Comum de Pescas?", in *Revista de Marinha*, maio de 2011.

águas até ao limite das doze milhas náuticas, bem como uma reserva de 100 milhas náuticas nas regiões ultraperiféricas, como é o caso dos Açores e da Madeira, praticamente todas as outras competências pertencem em exclusivo à União Europeia. Assim é nos domínios da negociação com Estados terceiros de acordos de pesca, da participação em organismos internacionais de gestão das pescas e, pese embora alguma flexibilidade em relação aos navios com bandeira nacional, no domínio da adoção das medidas de conservação dos recursos biológicos do mar no âmbito da PCP<sup>16</sup>.

Em 22 de abril de 2009, a Comissão Europeia publicou um livro verde intitulado “Reforma da Política Comum das Pescas”, que esteve na base do regime jurídico estabelecido pelo Regulamento (EU) n.º 1380/2013, de 11 de dezembro, adotado conjuntamente pelo Parlamento Europeu e o Conselho. Os objetivos da PCP, tal como resultaram deste regulamento, estão bem expressos no seu considerando (4): “A Política Comum das Pescas deverá assegurar que as atividades piscícolas e aquícolas contribuam para a sustentabilidade ambiental, económica e social a longo prazo. A Política Comum das Pescas deverá prever regras que visem assegurar a rastreabilidade, a segurança e a qualidade dos produtos comercializados na União. Além disso, a Política Comum das Pescas deverá contribuir para uma maior produtividade, para um nível de vida adequado no setor das pescas, incluindo a pesca de pequena escala, e para a estabilidade dos mercados e deverá assegurar a disponibilidade de recursos e o abastecimento dos consumidores a preços razoáveis. A Política Comum das Pescas deverá contribuir para a Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e deverá contribuir para realização dos objetivos nela estabelecidos”.

A prossecução dos objetivos da PCP passa, nos termos do quadro legislativo atual, por reduzir as frotas dos Estados-Membros para dimensões adequadas aos limites impostos pela sustentabilidade biológica das pescas, assegurando desse modo produtividades suscetíveis de garantir um nível de vida adequado dos pescadores. Outra preocupação que a União Europeia pretende atender é a de provocar a minimização das chamadas “capturas indesejadas”, evitando o lançamento ao mar de pescado que não possa ser descarregado, salvo quando se trate de espécies com elevadas taxas de sobrevivência.

A União Europeia está também empenhada no combate da “pesca INN” ou seja a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, tendo sido criado um quadro jurídico para ação neste domínio, de resto já atrás referido: o Regulamento (CE) n.º 1005/2008 e o Regulamento (CE) n.º 1010/2009. Estes instrumentos legislativos promovem a cooperação internacional para o combate à pesca INN, prevendo a imposição de medidas aos Estados-Membros que não adotem medidas de controlo da pesca INN e pesadas sanções contra os operadores da União Europeia que exerçam essas atividades. Na sequência destas políticas

<sup>16</sup> Para mais desenvolvimentos, ver, MARTA CHANTAL RIBEIRO, “A protecção da biodiversidade marinha no quadro do regulamento (UE) n.º 1380/2013. A perspectiva do Estado-Membro costeiro”, in PUEYO LOSA, JORGE ANTÓNIO / JORGE URBINA, JULIO (Coord.), *La Gobernanza Marítima Europea. Retos planteados por la reforma de la política pesquera común*, Navarra, Thomson Reuters — Aranzadi, 2016, pp. 73-105. Na sua essência, o texto foi republicado na obra XX - *Estudos Comemorativos dos 20 anos da FDUP*, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 343-368.



foram abertos procedimentos contra 24 Estados- Membros por não terem adotado medidas de controlo da pesca INN.

Embora a perceção pública em Portugal seja a de que o nosso país não tem logrado obter os benefícios que seriam expectáveis no setor das pescas, é um facto que a produtividade da frota pesqueira portuguesa e das indústrias de transformação do pescado têm tido uma evolução favorável nos últimos anos<sup>17</sup>. Ainda assim, a margem de ação do governo português, para lá da gestão dos recursos e conservação dos ecossistemas nas áreas que ainda se encontram sob controlo nacional, é reduzida, pelo que a política nacional das pescas passa em grande parte pela participação ativa nas instâncias europeias, visando a defesa do interesse nacional neste importante setor.

### 3. Desenvolvimento do quadro jurídico aplicável à mineração de recursos minerais sólidos na plataforma continental portuguesa

*Rui Ferreira e Marta Chantal Ribeiro*

A mineração de depósitos minerais sólidos do mar profundo é uma atividade de caráter industrial que se encontra a dar os primeiros passos a nível internacional e estadual, apresentando-se como uma das atividades económicas mais atrativas do futuro próximo. Consequentemente, cabe aos ordenamentos jurídicos conexos com esta nova atividade, entre eles o ordenamento português, o dever de consagrar um quadro jurídico sólido e antecipativo, que, entre outros aspetos, garanta a proteção adequada e efetiva do meio marinho, *maxime* dos seus ecossistemas e espécies, no âmbito da atribuição de direitos de revelação e extração de minerais sólidos do mar profundo. A mineração no mar profundo está identificada como a atividade humana potencialmente mais destrutiva do meio marinho, superando a atividade pesqueira em termos de impacto<sup>18</sup>, variando as tecnologias e os efeitos nocivos consoante o tipo de mineral a extrair: sulfuretos maciços polimetálicos, nódulos polimetálicos ou crostas de ferro-manganês ricas em cobalto. Até hoje, ainda não foi concedido, pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, qualquer direito de exploração (o mesmo que extração ou aproveitamento) de depósitos minerais na Área (ver Figura 1). Ao nível estadual, do que se conhece, o Japão será o país mais adiantado na experimentação bem sucedida de tecnologias para a extração, mas ignora-se quando terá início uma exploração comercial de depósitos minerais na plataforma continental japonesa.

Analizado o Direito português, identificámos três problemas principais na regulação da mineração na plataforma continental. Este espaço marítimo integra o solo e subsolo sob jurisdição nacional além do mar territorial e nele o Estado exerce poderes soberanos e

<sup>17</sup> Para uma visão da evolução das capturas e da produtividade das pescas em Portugal, ver MANUEL PINTO DE ABREU, "O Melhor Peixe do Mundo", in *Revista de Marinha*, março/abril 2013.

<sup>18</sup> CINDY LEE VAN DOVER, "Impacts of anthropogenic disturbances at deep-sea hydrothermal vent ecosystems: A review", in *Marine Environmental Research*, vol. 102, 2014, pp. 59-72, p. 61.

exclusivos sobre os recursos não vivos e espécies sedentárias, estando estes poderes acompanhados de deveres de proteção ambiental (ver Figura 1). Tanto o solo e subsolo marítimos, por um lado, como os recursos geológicos autonomamente considerados, por outro lado, integram o domínio público do Estado<sup>19</sup>. O primeiro problema a que aludimos diz respeito às insuficiências da Lei n.º 54/2015, de 22 de junho (que estabelece as bases do regime jurídico da revelação e do aproveitamento dos recursos geológicos existentes no território nacional), e à falta de publicação da legislação complementar. O segundo problema resulta do caráter disperso e fragmentário da legislação aplicável nesta matéria, e que dificulta a compreensão do quadro jurídico concretamente aplicável à mineração no mar profundo. Já o terceiro problema prende-se com o facto de a atividade de mineração no mar profundo não se encontrar expressamente sujeita, ao nível nacional, ao procedimento de AIA consagrado no Regime Jurídico da Avaliação de Impacte Ambiental (RJAIA), nos termos do previsto no artigo 1.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 151-B/2013, de 31 de outubro, relativo aos projetos públicos e privados que sejam suscetíveis de produzir efeitos significativos no ambiente.

Quanto ao *primeiro problema*, a questão principal de raiz é, desde logo, o facto de a Lei n.º 54/2015 tratar de modo indiferenciado espaço terrestre e espaço marítimo, quando os problemas levantados nos dois ambientes são, por princípio, diferentes. Ademais todo o regime está visivelmente dominado pela perspectiva da mineração em terra, como se comprova assinaladamente pelo artigo 45.º sobre zonas de defesa. Mas há outras observações a fazer. Apesar de o artigo 63.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 54/2015 prever a publicação de legislação complementar de desenvolvimento do regime jurídico que define a revelação (o mesmo que prospeção e pesquisa) e o aproveitamento dos depósitos minerais, nenhum diploma foi ainda aprovado. Assim, e enquanto tal não se sucede, mantém-se em vigor o Decreto-Lei n.º 88/90, de 16 de março, por força da disposição transitória constante do artigo 62.º, n.º 4, da Lei n.º 54/2015, sendo que, ao abrigo deste artigo, o Decreto-Lei n.º 88/90 mantém-se em vigor “(...) *em tudo o que não seja incompatível com a presente Lei*”.

Ora, o Decreto-Lei n.º 88/90 — que constituía regulamentação do Decreto-Lei n.º 90/90, de 16 de março, o qual disciplinava o regime geral de revelação e aproveitamento dos recursos geológicos antes de ser revogado pela Lei n.º 54/2015 —, não tutela de forma adequada as complexidades subjacentes à mineração no mar profundo. Desde logo, não define os critérios pelos quais se deverá pautar a autoridade competente<sup>20</sup> para decidir sobre os requerimentos onde se solicite a atribuição de direitos de revelação e aproveitamento de recursos geológicos marinhos elencados no artigo 13.º, n.º 1, da Lei n.º 54/2015, denominados “*direitos do uso privativo*”. Além disso, nem sempre é fácil discernir quais as normas do

<sup>19</sup> Ver o artigo 84.º, n.º 1, alíneas a) e c), da Constituição da República Portuguesa, o artigo 3.º, alínea d), da Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro, e o artigo 5.º da Lei n.º 54/2015, de 22 de junho.

<sup>20</sup> A autoridade competente, em regra, será a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), por conta do disposto no artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e e), do Decreto-Lei n.º 130/2014, de 29 de agosto (na redação atualizada pelo Decreto-Lei n.º 33/2016, de 28 de junho), integrando a DGEG o âmbito de competências do Ministro da Economia, segundo o artigo 25.º, n.º 3, alínea a), do Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro.



Decreto-Lei n.º 88/90 que se mantêm compatíveis com a Lei n.º 54/2015. Acresce, por herança, um quadro normativo de formulações genéricas do ponto de vista da proteção do ambiente, prevendo-se um conjunto de medidas, até certo ponto, meramente acessórias das atividades a desenvolver<sup>21</sup>.

A Lei n.º 54/2015 é, ainda, alvo de outras críticas. A título de exemplo, o artigo 27.º, n.º 4, estabelece um prazo máximo de 90 anos para a duração dos contratos de concessão de exploração que consideramos excessivo, na medida em nos parece colocar em causa o princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e dos interesses dos cidadãos, assim como o princípio da proporcionalidade, ambos princípios reconhecidos nos artigos 4.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (Código do Procedimento Administrativo). Note-se, contudo, que os direitos do uso privativo dependem da obtenção prévia de um título de utilização privativa [artigos 10.º, n.º 2, e 22.º, al. e), da Lei n.º 54/2015, e artigos 52.º, n.º 3, e 72.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 38/2015], o qual leva a que o limite máximo da concessão seja, na prática, reduzido para 50 anos. Problema distinto deste é o da prescrição da aplicação, com as necessárias adaptações, das normas relativas à atribuição dos direitos de prospeção e pesquisa, e respetivos contratos, aos procedimentos de atribuição das concessões de exploração, assim como aos correspondentes contratos [artigo 27.º, n.º 1, da Lei n.º 54/2015]. Embora o normativo pareça remeter essencialmente para regras procedimentais que serão comuns nas duas situações e para a aplicação do mesmo direito subsidiário (artigo 19.º), e ainda que o artigo 28.º e seguintes apontem para um regime com distinções materiais significativas em relação ao previsto para a prospeção e pesquisa, mesmo assim há uma opacidade quanto ao que se entende por "*necessárias adaptações*" e, sobretudo, não se atende a aspetos importantes, como é o caso da diferença fundamental entre os direitos em causa e as exigências correlativas. Com efeito, a prospeção e pesquisa tem um carácter instrumental ou funcional face à exploração, por permitir a revelação dos depósitos minerais a serem eventualmente aproveitados. As concessões de exploração, pelo seu objeto materialmente distinto e implicações tecnológicas e ambientais, entre outras, requerem um conjunto de requisitos diferenciados e substancialmente reforçados que deveriam estar pormenorizado na lei. Em suma, o facto de o contrato de concessão de exploração atribuir direitos e deveres bastante distintos ao operador — por incluir, em contraste e ao contrário da prospeção e pesquisa, o direito à extração de recursos minerais com propósitos comerciais [*vide* os artigos 21.º, n.º 1, e 28.º, alíneas a) e b), da Lei n.º 54/2015] — determina que os requisitos relativos à exploração não podem ser, necessariamente e por força da própria natureza e consequências dos direitos em questão, os requisitos apontados para a prospeção e pesquisa. Quanto às falhas ao nível da proteção do ambiente, e sem prejuízo de as disposições incluídas no Decreto-Lei n.º 38/2015 em

<sup>21</sup> No aspeto ambiental, ver MARTA CHANTAL RIBEIRO, "Entre o apelo dos recursos minerais e a protecção dos ecossistemas vulneráveis do mar profundo em Portugal. Enquadramento legal, sistema de competências e ordenamento", in *20 Anos da entrada em vigor CNUDM: Portugal e os recentes desenvolvimentos no Direito do Mar*, Porto, Ebook, CIIMAR — FDUP, 2015, pp. 98-99. Mais desenvolvidamente, ver RUI FERREIRA / MARTA CHANTAL RIBEIRO, "Contributo para o desenvolvimento da Lei n.º 54/2015: Mineração no mar profundo", in *Revista do CEDOUA*, vol. 42, n.º 2, 2018, no prelo.

relação a esta temática suprirem parcialmente o problema [v. g., artigos 38.º, n.º 1, 39.º, n.º 1, al. a), 48.º, n.º 2, 69.º, n.º 1, al. a), 72.º, n.º 4; 73.º, n.ºs 1, 3 e 4; e artigos 89.º e segs., mormente, o artigo 93.º, n.º 5], a integração de normas específicas para a mineração no mar profundo para os efeitos da obtenção e manutenção de direitos do uso privativo afigura-se-nos como um requisito fundamental a desenvolver no futuro.

Assim, o desafio nos próximos anos reside no estabelecimento de um regime jurídico moderno e amadurecido que regule de forma apropriada as atividades de mineração no mar profundo. Caso o legislador opte, para o efeito, pelo desenvolvimento do regime consagrado na Lei n.º 54/2015 através de diploma complementar, este último deverá complementar o regime jurídico atual e articular-se com outros diplomas nacionais, em especial quanto à tutela ambiental. Para tanto, é fundamental que os decisores políticos acompanhem de perto a evolução do conhecimento e os debates atuais sobre este tipo de mineração, empreendidos sobretudo no plano internacional, de modo a consagrar um regime jurídico atual, participado e que atenda preventivamente e em todas as fases aos riscos ambientais das atividades. Com este fim, a regulação da revelação e aproveitamento de depósitos minerais no mar profundo pode colher inspiração no regime jurídico consagrado pela Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos<sup>22</sup>, no seu *Mining Code*<sup>23</sup>, e no direito comparado. Em relação a este último, sugere-se a análise dos ordenamentos jurídicos de Tonga e da Nova Zelândia<sup>24</sup>, pelas soluções que apresentam para a proteção e preservação do meio marinho.

Passando, agora, ao *segundo problema*, o facto de a legislação globalmente aplicável à mineração no mar profundo ter carácter disperso e fragmentário dificulta sobremaneira a identificação do quadro jurídico aplicável às atividades. Primeiro, decorre do disposto no Decreto-Lei n.º 38/2015 que à atribuição de um título de utilização privativa, pressuposto como já se referiu do início das atividades de mineração, subjaz o cumprimento de um conjunto de requisitos e garantias. Até que ponto vai a complementaridade entre os dois regimes — mineração e ordenamento e gestão do espaço marítimo —, nomeadamente ao nível das exigências ambientais, e consequências do seu incumprimento, que decorrem, em especial, da obrigação de manutenção de um bom estado ambiental ao longo de todas as fases das atividades [Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (2008/56/CE)], é uma questão que fica aberta à interpretação. Segundo, no que diz respeito à forma como os procedimentos de atribuição de direitos do uso privativo devem decorrer e, em específico, quanto aos trâmites a observar a propósito da celebração de contratos administrativos com os particulares interessados, aparenta ser necessário articular os princípios gerais da atividade da Administração Pública, previstos no Capítulo 2 do Código do Procedimento Administrativo,

<sup>22</sup> A Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos é uma organização internacional autónoma criada pela CNUDM como sendo uma entidade de gestão com competências regulatórias sobre as atividades a realizar na Área (artigos 156.º e segs, CNUDM). Sobre a interação entre os regimes da Área e da plataforma continental, ver MARTA CHANTAL RIBEIRO, “A Protecção da Biodiversidade da Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas em Sede de Poderes e Deveres do Estado Costeiro: estado da arte e antevisão de uma evolução possível”, 2018, supracitado.

<sup>23</sup> International Seabed Authority Mining Code, disponível em <https://www.isa.org.jm/mining-code>.

<sup>24</sup> Respetivamente, Tonga Seabed Minerals Act 2014; Exclusive Economic Zone and Continental Shelf (Environmental Effects) Act 2012, Nova Zelândia; Exclusive Economic Zone and Continental Shelf (Environmental Effects — Permitted Activities) Regulations 2013, Nova Zelândia.

supracitado, com o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (Código dos Contratos Públicos). Este último será subsidiariamente aplicável sempre que haja lugar a procedimento concursal, ao abrigo dos artigos 19.º, n.ºs 1 e 3, e 27.º, n.º 1, da Lei n.º 54/2015. Terceiro, a aplicação das disposições normativas do Decreto-Lei n.º 178/2006, de 5 de setembro, que aprovou o Regime Geral da Gestão de Resíduos (RGGR), poderá igualmente ter de vir a ser equacionada, ao abrigo do artigo 2.º, n.º 1. A este nível, importa ter em conta que o volume de resíduos potencialmente provocados pelas atividades de mineração ainda não pode ser calculado com precisão, desde logo porque se questiona, por exemplo, se o conceito de resíduo englobará resíduos rochosos e sedimentos resultantes das operações. Apesar de o Decreto-Lei n.º 10/2010, de 4 de fevereiro, constituir um regime especial, ao estabelecer o regime jurídico a que está sujeita a gestão de resíduos das explorações de depósitos minerais e de massas minerais, as suas normas não se aplicam. Com efeito, o seu artigo 2.º, n.º 2, alínea b), exclui do âmbito de aplicação do diploma *“os resíduos resultantes da prospecção, extracção e tratamento de recursos minerais, ao largo, abrangendo a zona de mar e do fundo marinho que se estende para além da linha de baixa-mar das marés normais ou médias”*. Por este motivo, se legislação especial não for adotada, o RGGR poderá vir a aplicar-se em função do seu artigo 2.º, n.º 1, requerendo eventualmente a atribuição de uma licença, regulada no artigo 23.º, n.º 1, e segs. Quarto, a este panorama normativo já de si complexo acrescem algumas disposições do Decreto-Lei n.º 147/2008, de 29 de julho, que estabelece o Regime Jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais. Nos artigos 7.º e 8.º institui-se responsabilidade civil subjetiva (pressupõe dolo ou mera culpa) e também a responsabilidade civil objetiva de quem, na prossecução de uma das atividades previstas no Anexo III, *“ofender direitos ou interesses alheios por via da lesão de um qualquer componente ambiental”*, ficando o responsável obrigado a reparar os danos resultantes da ofensa, independentemente da existência de culpa ou dolo. Além disso, o artigo 22.º, n.º 1, obriga os operadores que pretendam exercer atividades incluídas no Anexo III à constituição de um seguro de responsabilidade ambiental. Embora o Anexo III não aborde diretamente a temática da mineração no mar profundo, certos aspetos das operações podem estar sujeitos a estas normas. É o caso das operações de gestão de resíduos sujeitas a licença ou registo, de acordo com o regime prescrito pelo RGGR (artigo 2.º do Anexo III do Decreto-Lei n.º 147/2008).

Em virtude desta dispersão, recomenda-se que o diploma de desenvolvimento da Lei n.º 54/2015 que vier a ser adotado expresse, de forma clara e rigorosa, quais os regimes jurídicos conexos concretamente aplicáveis à mineração no mar profundo e o seu modo de articulação, de forma a eliminar as dúvidas existentes.

Chegando, por fim, ao *terceiro problema*, resulta do artigo 1.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 151-B/2013 (RJAIA) — número que determina os projetos sujeitos a avaliação de impacto ambiental (AIA) — que, no presente, a mineração no mar profundo estará sujeita a AIA apenas se for tomada uma decisão avulsa nesse sentido pelo membro do Governo competente na área do projeto em razão da matéria, em conjunto com o membro do Governo responsável pela área do ambiente [alínea c)]. Se os responsáveis políticos em

Portugal tiverem por intenção avançar com a probabilidade de mineração no mar profundo, manter a sujeição a procedimento de AIA dependente de uma decisão ministerial conjunta é simplesmente inaceitável, atendendo ao potencial manifesto da mineração no mar profundo para produzir impactos negativos significativos no ambiente<sup>25</sup>. Há que salientar o facto de o artigo 206.º da CNUDM impor aos Estados a obrigação de avaliarem os efeitos potenciais para o meio marinho das atividades projetadas sob o seu controlo ou jurisdição, desde que tenham motivos razoáveis para acreditar que estas possam causar uma poluição considerável do meio marinho ou nele provocar modificações significativas e prejudiciais. Seguramente que a mineração se subsume nesta previsão normativa, como apontam alguns autores<sup>26</sup>. A sujeição a AIA de um projeto de mineração representa, ainda, um elemento essencial do respeito pelo princípio da precaução, consagrado no princípio 15 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, segundo o qual, sempre que haja ameaça de danos graves ou irreversíveis para o ambiente, um Estado não pode invocar a falta de certeza científica absoluta como pretexto para adiar medidas eficazes para evitar a degradação ambiental<sup>27</sup>. Por estes motivos, tal como recentemente sucedeu com a inclusão das operações de prospeção, pesquisa e extração de hidrocarbonetos<sup>28</sup>, o legislador nacional deverá aditar expressamente ao RJAIA as atividades de mineração no mar profundo. Sublinhe-se que a Região Autónoma dos Açores, neste âmbito, já inovou e deu um passo importante, ao sujeitar as atividades extrativas a AIA. Assim decorre do Decreto Legislativo Regional n.º 30/2010/A, de 15 de novembro, do seu artigo 16.º, n.º 1, alínea c), em leitura conjugada com o Anexo II, n.º 6, alínea c). Também aqui será possível melhorar, incluindo-se a fase prévia da pesquisa, pelo menos, na sujeição expressa a AIA obrigatória. De qualquer modo, as decisões políticas que vierem a ser tomadas relativamente a esta nova atividade determinarão o quão urgentes serão, ou não, estas alterações.

Concluindo, resulta da breve análise efetuada que, a avançar para a mineração no mar profundo, é preciso amadurecer o quadro legal específico antes de dar início à atribuição de direitos do uso privativo. Neste sentido, o desenvolvimento da Lei n.º 54/2015, sobre a revelação e aproveitamento dos depósitos minerais, constituirá um palco privilegiado para a adoção de um regime jurídico, se assim se quiser, de referência mundial.

<sup>25</sup> Ver CINDY LEE VAN DOVER, 2014, supracitada, pp. 61, 65 e segs; e MIDAS Research Highlights, disponível em [https://www.eu-midas.net/sites/default/files/downloads/MIDAS\\_research\\_highlights\\_low\\_res.pdf](https://www.eu-midas.net/sites/default/files/downloads/MIDAS_research_highlights_low_res.pdf).

<sup>26</sup> Por todos, ver BLITZA, in ALEXANDER PROELSS, (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, München, C. H. Beck, Hart and Nomos, 2017, p. 1370 (par. 1).

<sup>27</sup> Por todos, ver LISA A. LEVIN et al., "Defining "serious harm" to the marine environment in the context of deep-seabed mining", in *Marine Policy*, vol. 74, 2016, pp. 245-259, p. 256; e ALEXANDRA ARAGÃO, "Princípio da precaução: manual de instruções", in *Revista do CEDOUA*, vol. 22, 2008, pp. 9-57. Em reforço do quadro legal descrito, acrescentem-se o artigo 18.º, n.º 1, da Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 19/2014, de 14 de abril), o artigo 2.º, n.º 1, da Convenção sobre Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras (Convenção de Espoo, de 25 de fevereiro de 1991, de que Portugal é Parte Contratante), os artigos.º 6 e 7.º da Diretiva 92/43/CEE (Rede Natura 2000) e o próprio dever de manutenção do "bom estado ambiental" das águas marinhas ao abrigo da Diretiva 2008/56/CE (Diretiva Quadro Estratégia Marinha).

<sup>28</sup> Lei n.º 37/2017, de 2 de junho.

## 4. Veículos não tripulados: um desafio para o Direito do Mar

*Eliana Silva Pereira e Marta Chantal Ribeiro*

A inovação tecnológica das últimas décadas tem trazido uma verdadeira revolução no que concerne à descoberta e conhecimento dos mares e oceanos, muitas vezes despercebida no universo do direito. É hoje manifestamente claro que a resolução de muitos dos desafios levantados pelas alterações climáticas, pela acidificação do oceano, pelo impacto de inúmeras atividades lícitas ou ilícitas, como as que decorrem da crescente pesquisa e aproveitamento de recursos vivos e não vivos, requer um conhecimento cada vez mais profundo e detalhado do ambiente marinho<sup>29</sup>. A aplicação de novas tecnologias ao mar, *maxime*, o uso de veículos não tripulados para as mais diversas funções de investigação, vigilância, produtivas e comerciais, carece, todavia, de um enquadramento legal adequado e urgente, que defina com precisão, designadamente, a natureza jurídica dos diferentes veículos, os direitos e os deveres dos Estados sobre os mesmos e, simultaneamente, proteja o ambiente marinho onde os mesmos operam. Esclareça-se, desde já, que os veículos não tripulados podem ter diferentes graus de autonomia, sendo que foram excluídos desta breve análise os veículos totalmente autónomos, isto é, capazes de tomar decisões independentes fruto do progresso surpreendente, em muitos aspetos preocupante, da inteligência artificial.

Os veículos não tripulados, quer à superfície quer submersos e mesmo os veículos não tripulados aéreos<sup>30</sup>, têm vindo a ser usados há vários anos para operações navais e militares ao abrigo de um regime legal específico<sup>31</sup>. No entanto, o uso cada vez mais frequente dos vulgos “drones” marítimos para outros fins, bem como o lançamento do primeiro navio comercial não tripulado expectável para um futuro próximo, permitem antever o surgimento de um conjunto de questões legais, cuja resposta nem sempre se afigura fácil. A CNUDM não faz qualquer referência aos veículos não tripulados. O mesmo se passa quanto à legislação portuguesa que, até à data, não refere nem regula o uso de veículos não tripulados no mar, ao contrário do que acontece com as aeronaves pilotadas remotamente, já objeto de regulação<sup>32</sup>. Ao nível internacional, enquanto verdadeira “constituição dos oceanos” codificadora de normas consuetudinárias que têm regido as relações entre os Estados no âmbito do uso dos mares e oceanos, a CNUDM serve-nos de padrão de análise inicial e de fio condutor para o levantamento de algumas questões relacionadas com o enquadramento

<sup>29</sup> Ver a Resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas A/RES/72/73, de 5 de dezembro de 2017, sobre oceanos e o direito do mar, que se refere aos principais desafios enfrentados pelo oceano.

<sup>30</sup> Os sistemas marítimos não tripulados (*unmanned maritime systems*) englobam, no seu todo, veículos não tripulados de superfície (*unmanned surface vehicles*), veículos não tripulados submersíveis (*unmanned underwater vehicles*) e os veículos não tripulados aéreos (*unmanned aerial vehicles*). Para mais informações sobre esta classificação, ver o relatório *Safety and Regulations for European Unmanned Maritime Systems, SARUMS Best Practice Guide for Unmanned Maritime Systems, Handling, Operations, Design and Regulations*, European Defense Agency, 2015.

<sup>31</sup> As principais questões legais levantadas até à data com a utilização de veículos não tripulados têm sido tratadas à luz do direito aplicável aos conflitos armados, nomeadamente as Convenções de Genebra de 1949 e os seus protocolos adicionais. Ver JAMES KRASKA, “The Law of Unmanned Naval Systems in War and Peace”, in *Journal of Ocean Technology*, vol. 5, n.º 3, 2010, pp. 43-68, p. 44.

<sup>32</sup> Ver o Regulamento n.º 1093/2016 da Autoridade Nacional da Aviação Civil sobre as condições de operação aplicáveis à utilização do espaço aéreo pelos sistemas de aeronaves pilotadas remotamente “Drones”, disponível em <https://dre.pt/application/file/a/105366569>, e o Decreto-Lei n.º 58/2018, de 23 de julho, que estabelece um sistema de registo e seguro de responsabilidade civil obrigatório aplicável aos sistemas de aeronaves civis não tripuladas (“drones”).

jurídico aplicável, no caso, aos navios não tripulados no mar. É a ela que dedicamos breves reflexões, a pensar na influência que as interpretações poderão vir a ter na alteração do panorama jurídico nacional.

Em primeiro lugar, de uma forma muito genérica, a doutrina internacional tem discutido a eventual classificação deste tipo de veículos como navios, quer comerciais, quer de guerra e, consequentemente, a possível atribuição do direito de passagem inofensiva. No que respeita aos navios comerciais, a discussão é enriquecida pelo facto de não haver nenhuma definição uniforme de “navio”, existindo tantas definições quantas as convenções internacionais em vigor<sup>33</sup>. A CNUDM define, no entanto, navio de guerra (artigo 29.º, CNUDM), impondo-lhe especificamente a necessidade de “comando de um oficial” e de “tripulação” submetida às regras da disciplina militar. Ora, se é certo que a figura do navio, tradicionalmente, nos reporta para a existência de um comandante e de tripulação, não é menos verdade que, pelo menos no que aos navios comerciais diz respeito, a CNUDM não impõe a sua obrigatoriedade, o que nos leva a questionar se tal se afigura condição *sine qua non* para a sua existência em sentido jurídico. Mesmo no plano militar, na prática, a evolução célere de entendimento a que temos assistido quanto aos conceitos de comando e tripulação no palco da guerra operada por veículos aéreos não tripulados, manobrados a longa distância, muito provavelmente induzirá uma aproximação das interpretações quando um cenário idêntico ocorra no mar.

Em segundo lugar, com implicações práticas tanto ou mais relevantes, está em pleno debate a questão de saber se a falta de comandante e de tripulação num navio que acesse o mar territorial de um Estado pode ser considerada, *per se*, razão suficiente para lhe negar o direito de passagem inofensiva. Ora, a passagem inofensiva é garantida a navios de todos os Estados independentemente do tipo de navio em causa, tamanho, tipo de propulsão, tipo de carga, origem e destino<sup>34</sup>. Trata-se de um direito condicional, na medida em que a passagem só é inocente se não for prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro. O comandante do navio tem, assim, um papel importante em assegurar que, enquanto em trânsito, o navio cumpre a legislação em vigor do Estado costeiro, a qual está obrigado a observar<sup>35</sup>. Inexistindo comandante a bordo, poderá, no entanto, vir a defender-se uma interpretação atualista, sempre dependente da prática entre os Estados que se vier a desenvolver, da noção de comandante e mesmo de tripulação, de modo a integrar os operadores e responsáveis pelo comando e controlo do navio que se encontrem baseados em

<sup>33</sup> A CNUDM usa indistintamente a palavra “navio” e “embarcação”, expressões também traduzidas na sua versão portuguesa. Note-se, no entanto, que noutras versões, nomeadamente em língua francesa e russa, usa-se apenas uma expressão para se referir aos dois termos. Para uma análise detalhada sobre a definição de navios nas diversas convenções internacionais, ver ROBERT VEAL et al., *Liability for operations in Unmanned Maritime Vehicles with Differing Levels of Autonomy*, (Final Report, University of Southampton), 15 de janeiro de 2016, p. 16.

<sup>34</sup> No âmbito da interpretação do conceito de passagem inofensiva, é de referir a declaração conjunta entre os Estados Unidos da América e a União Soviética, assinada em 1989, na sequência de um incidente diplomático decorrente da entrada de um navio norte americano no mar territorial da União Soviética sem autorização. Law of the Sea Bulletin, 14 (2012), United Nations Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea 3: *The USA-USSR Joint Statement with Attached Uniform Interpretation of Rules of International Law Governing Innocent Passage* disponível em [http://www.un.org/depts/los/doalos\\_publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulE14.pdf](http://www.un.org/depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulE14.pdf).

<sup>35</sup> Por todos, ver DONALD R. ROTHWELL / TIM STEPHENS, *The International Law of the Sea*, 2nd, ed., Hart Publishing, Oxford, and Portland, Oregon, 2016, p. 231.



terra<sup>36</sup>. Sendo defensável esta posição, cumpre notar, porém, que tendo em conta as suas funções, dimensões e características, nem todos os veículos não tripulados se adequam à classificação como navios. Veja-se, por exemplo, o caso do *drone* marítimo norte-americano apreendido em dezembro de 2016 no Mar do Sul da China pelas autoridades chinesas o qual, encontrando-se a recolher informação sobre condições oceanográficas, nomeadamente, de temperatura do oceano e salinidade, deverá ser juridicamente classificado como 'equipamento'<sup>37</sup>. No âmbito da CNUDM, foi entendimento das partes contratantes aquando da negociação que os estudos hidrográficos e a oceanografia operacional não integram o regime da investigação científica marinha (ICM), essencialmente desenvolvido na Parte XIII. Esta interpretação está latente na formulação do artigo 19.º, n.º 2, alínea j), da CNUDM, que diferencia as "*actividades de investigação*" dos "*levantamentos hidrográficos*". Todavia, pese embora as diferentes finalidades que podem ser prosseguidas com a utilização dos *drones*, do ponto de vista jurídico, é precisamente o quadro da ICM na CNUDM que nos dá alguma orientação quanto à sua distinção dos navios. Tradicionalmente distintos das instalações por serem móveis, facilmente lançados e recolhidos para determinado propósito ou fim, o conceito de equipamento é o que melhor se adequa aos *drones* tendo presente o disposto no artigo 258.º e seguintes da CNUDM<sup>38</sup>. Assim, por exemplo, o lançamento de um veículo não tripulado no mar territorial português para efeitos de ICM estará sempre dependente do consentimento e das condições definidas na legislação nacional, cujo não cumprimento confere às autoridades nacionais o poder de suspender ou fazer cessar a atividade de recolha de dados levada a cabo pelo veículo (artigo 245.º, CNUDM). Em matéria de investigação científica, no mar territorial a jurisdição do Estado costeiro é absoluta, não estando sujeita aos condicionalismos previstos no artigo 253.º da CNUDM, aplicável à ZEE e plataforma continental<sup>39</sup>. O mesmo sucede nos casos em que o veículo não tripulado seja lançado de um navio em passagem pelo nosso mar territorial. A falta de autorização especificamente emitida pelas autoridades nacionais competentes para a condução de ICM com um veículo não tripulado transforma a passagem em não inofensiva (artigo 19.º, n.º 2, alínea j), CNUDM) e confere-lhes o poder de tomar as medidas necessárias para a impedir, nomeadamente, através da apreensão do veículo<sup>40</sup>. Com as devidas adaptações, o mesmo

<sup>36</sup> Pese embora os tratados devam ser interpretados à luz das circunstâncias em que foram adotados, a verdade é que o artigo 31.º, n.º 3, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, indica que a interpretação não pode ser isolada do contexto posterior da aplicação dos tratados. Sobre este elemento dinâmico, flexível e atualista da interpretação, que tem sido de resto invocado em diversas decisões de tribunais internacionais, ver, entre outros, MALCOLM N. SHAW, *International Law*, 8<sup>th</sup> ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2017; e OLIVER DÖRR, "Article 31", in OLIVER DÖRR / KIRSTEN SCHMALENBACH (eds), *Vienna Convention on the Law of Treaties A Commentary*, Vol. 1, Berlin, Springer, 2012, pp. 521-570, p. 523.

<sup>37</sup> Para mais informações sobre o regime jurídico aplicável aos instrumentos de recolha de informação no oceano, ver KATHARINA BORK / JOHANNES KARSTENSEN / MARTIN VISBECK / ANDREAS ZIMMERMANN, "The Legal Regulations of Floats and Gliders - Quest of a New Regime?", in *Ocean Development & International Law*, vol. 39, n.º 3, 2008, pp. 298-328.

<sup>38</sup> Ver DONALD R. ROTHWELL / TIM STEPHENS, 2016, supracitado, p. 358, e FLORIAN WEGELEIN, *Marine Scientific Research*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden / Boston, 2005, p. 137.

<sup>39</sup> Para uma interpretação do artigo 253.º da CNUDM pela ótica dos poderes de polícia e sanção, ver MARTA CHANTAL RIBEIRO, "A Protecção da Biodiversidade da Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas em Sede de Poderes e Deveres do Estado Costeiro: estado da arte e antevisão de uma evolução possível", 2018, supracitado.

<sup>40</sup> O artigo 25.º da CNUDM permite ao Estado costeiro adotar as medidas necessárias para impedir a passagem que não seja inofensiva. Tais medidas devem ser razoáveis e ter em conta as especificidades do caso concreto.

raciocínio se aplicará ao uso de *drones* no contexto das atividades elencadas no artigo 19.º da CNUDM qualificadas como não inofensivas. A situação poderá ter, contudo, um enquadramento distinto nos casos em que os veículos não tripulados sejam usados para efeitos de recolha de informação rotineira destinada a garantir a segurança da navegação<sup>41</sup>. Porque o regime é distinto na ZEE e plataforma continental, a análise da utilização de *drones* nestes espaços levará a conclusões também eventualmente diferentes. Seja como for, a linha condutora será sempre a do raciocínio dedutivo e atualista baseado no quadro jurídico que está consagrado para as diferentes atividades.

Os dois exemplos apresentados evidenciam, de uma forma simples e pouco profunda, alguns dos desafios legais que surgirão num futuro próximo ao nível da regulamentação do uso de veículos não tripulados no mar. Adivinha-se que, no plano internacional, a Organização Marítima Internacional (OMI) venha a estabelecer medidas ou tecer recomendações nalguns casos, uma vez que, nas orientações gerais sobre o desenvolvimento do plano estratégico aprovado em dezembro de 2017<sup>42</sup>, se prevê a realização, durante o biénio 2018-2019, de estudos iniciais sobre um possível regime a aplicar a navios autónomos. Caberá, no entanto, a Portugal, enquanto Estado costeiro, no âmbito dos poderes que lhe são conferidos pela CNUDM, definir o regime jurídico do uso de veículos não tripulados nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional que, no respeito do direito de passagem inofensiva no mar territorial e da liberdade de navegação na ZEE, proteja simultaneamente os interesses nacionais e o ambiente marinho. Entre os requisitos, que poderão variar muito consoante o tipo de veículo, a sua função, dimensão, respetiva autonomia e a qualidade de quem o opera, incluímos, designadamente, licença obrigatória, registo, seguros, marcas de identificação, sinais de aviso de presença.

## 5. A extensão da Plataforma Continental Portuguesa: sinopse de um procedimento

*Paulo Neves Coelho*

Com a ratificação e depósito<sup>43</sup> da CNUDM, Portugal ficou em condições de dar início ao projeto de extensão da plataforma continental<sup>44</sup>. O artigo 4.º do Anexo II da CNUDM refere que os Estados que tiverem intenção de estabelecer o limite exterior da sua plataforma continental além das 200 milhas náuticas (doravante, milhas) devem fazê-lo logo que possível, mas em qualquer caso dentro dos 10 anos seguintes à entrada em vigor da CNUDM

Ver, por exemplo, o acórdão do Tribunal Internacional do Direito do Mar no Caso *M/V Saiga*, entre São Vicente e Granadinas e a Guiné (1999), parágrafo 155.

<sup>41</sup> Ver FLORIAN WEGELEIN, 2005, *supracitado*, p. 181.

<sup>42</sup> Ver a Resolução da Assembleia da OMI A.1111(30), de 6 de dezembro de 2017, sobre a aplicação do plano estratégico da organização. Disponível em <http://www.imo.org/en/About/strategy/Documents/A%2030-Res.1111.pdf>.

<sup>43</sup> Ver a nota 5.

<sup>44</sup> No caso, extensão da plataforma continental significa a definição do limite exterior da plataforma continental para lá das 200 milhas náuticas.



para esse Estado. Estando em vigor a CNUDM relativamente a Portugal, a partir de 3 de dezembro de 1997 (artigo 308.º, n.º 2, CNUDM), a proposta de extensão deveria ser entregue à *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea* (DOALOS), das Nações Unidas, logo que possível, mas em qualquer caso até ao final de 2007, dentro dos 10 anos seguintes à entrada em vigor da CNUDM para Portugal. Com a publicação das *Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*<sup>45</sup>, em 1999, no 11.º encontro dos Estados Partes, realizado de 14 a 18 de maio de 2001, foi decidido que, para os Estados Partes relativamente aos quais a CNUDM tenha entrado em vigor antes de 13 de maio de 1999, deveria ser entendido que o período de 10 anos referido no artigo 4.º do Anexo II da CNUDM passaria a ser contado a partir daquela data (SPLOS/72)<sup>46</sup>. No caso de Portugal, a data limite passou, assim, de 3 de dezembro de 2007 para 13 de maio de 2009. Em 2008, dando seguimento às dificuldades que foram manifestadas ao longo dos diversos encontros dos Estados Partes por muitos Estados costeiros, em particular os Estados em vias de desenvolvimento, consolidou-se na comunidade internacional a convicção, que se vinha criando nos anos mais recentes, de que mesmo a data entretanto estabelecida pelo documento SPLOS/72, não seria suficiente para os Estados levarem a cabo os trabalhos necessários ao estabelecimento dos limites exteriores da plataforma continental para lá das 200 milhas e cumprir os prazos a que estavam adstritos. Este sentimento deu origem a nova ação, no âmbito do Encontro dos Estados Partes, no sentido de voltar a reconsiderar-se a data limite para entrega das propostas de extensão, protelando-a uma vez mais<sup>47</sup>. Apesar de a partir de junho de 2008 Portugal não ter, necessariamente, que apresentar a proposta de extensão até 13 de maio de 2009, foi mantido e cumprido o prazo inicialmente previsto. A proposta portuguesa foi, assim, entregue na DOALOS no dia 11 de maio de 2009, ocupando a posição 44 na lista de Estados que entregaram propostas de extensão parciais ou totais. Importa realçar o facto de, tendo em conta o disposto na Regra 51, parágrafo 4 *ter*, das Regras de Procedimento da Comissão de Limites da Plataforma Continental (Regras de Procedimento), as propostas de extensão serem consideradas pela ordem em que são recebidas<sup>48</sup>.

No que respeita às principais fases do procedimento relativo à avaliação pela Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) das propostas de extensão, no caso português, o processo junto da CLPC começou com a entrega da proposta de extensão em 11 de maio de 2009, complementada, em 22 de agosto de 2017, com a apresentação de uma atualização à proposta de 2009. Os Sumários Executivos da proposta portuguesa foram publicitados no sítio da internet da DOALOS com a finalidade de permitir à comunidade internacional

<sup>45</sup> CLCS/11, *Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. 1999. Disponível em [http://www.un.org/depts/los/clcs\\_new/documents/Guidelines/CLCS\\_11.htm](http://www.un.org/depts/los/clcs_new/documents/Guidelines/CLCS_11.htm).

<sup>46</sup> Meeting of the States Parties, *Decision regarding the date of commencement of the ten-year period for making submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf set out in article 4 of Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea* [SPLOS/72], 29 de maio de 2001.

<sup>47</sup> Meeting of the States Parties, *Decision regarding the workload of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the ability of States, particularly developing States, to fulfil the requirements of article 4 of annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea, as well as the decision contained in SPLOS/72, paragraph (a)* [SPLOS/183], 20 de junho de 2008.

<sup>48</sup> Commission on the Limits of the Continental Shelf, *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf* [CLCS/40/Rev. 1], 17 de abril de 2008.

pronunciar-se sobre os limites apresentados e sobre outros aspetos relativos à extensão, designadamente, as questões sobre delimitação das zonas marítimas ainda não resolvidas com Espanha e Marrocos<sup>49</sup>.

Tendo em conta o posicionamento da proposta de extensão portuguesa, a avaliação da proposta teve início em 14 de agosto de 2017. Chegada esta fase, após uma análise preliminar pelo plenário da CLPC, a proposta é examinada por uma subcomissão constituída por 7 elementos escolhidos entre os 21 que compõem a CLPC respeitando, igualmente, a distribuição geográfica e as valências técnicas dos membros da CLPC<sup>50</sup>. É no âmbito das subcomissões que se efetua a avaliação técnica da proposta e são efetuadas as principais consultas com o Estado que a apresenta. Após estas etapas, a subcomissão apresenta a sua avaliação global ao plenário da CLPC, já sob a forma de recomendações, as quais têm que ser aprovadas por maioria de dois terços dos seus membros presentes e votantes<sup>51</sup>. Se as recomendações considerarem que os dados e informação apresentados justificam os limites propostos pelo Estado costeiro, este está em condições de estabelecer os limites da plataforma continental além das 200 milhas, em conformidade com o seu direito interno (artigo 76.º, n.ºs 8 e 9, CNUDM). Se as recomendações emitidas pela CLPC forem no sentido contrário, o Estado tem a oportunidade, dentro de um período de tempo razoável, de rever a proposta de extensão apresentada ou, alternativamente, apresentar nova proposta que incorpore um projeto de extensão diferente do anteriormente apresentado, à luz das recomendações propostas pela CLPC<sup>52</sup>. O processo termina com a publicação de um diploma legal que contenha o limite exterior da plataforma continental, o qual deverá ser depositado junto do SGNU e publicitado. A proposta de extensão da plataforma continental portuguesa é complexa, uma vez que compreende contextos geológicos, geofísicos e geomorfológicos distintos, distribuídos por três placas tectónicas diferentes<sup>53</sup>. É, assim, possível que a avaliação da proposta portuguesa se possa prolongar, perspetivando-se que a divulgação das recomendações possa ocorrer até 2020.

## 6. O futuro dos espaços marítimos entre Portugal e Espanha

*Pedro Quartin Graça*

A questão da delimitação de fronteiras marítimas entre os dois países ibéricos, Portugal e Espanha, particularmente no que respeita aos espaços marítimos na zona de águas

<sup>49</sup> Portugal: *Continental Shelf Submission of Portugal Pursuant to Article 76 Paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea - Executive Summary*.

<sup>50</sup> Nos termos do disposto no artigo 5.º do Anexo II, da CNUDM e do parágrafo 1 da Regra 42 das Regras de Procedimento, os membros da CLPC que forem nacionais do Estado costeiro interessado não serão membros da subcomissão que trate do caso. No caso da proposta portuguesa, Aldino Campos não faz parte dos membros da subcomissão que apreciará a proposta de extensão portuguesa.

<sup>51</sup> Regras de Procedimento, Regra 35.

<sup>52</sup> Em conformidade com o artigo 8.º do Anexo II da CNUDM.

<sup>53</sup> Norte americana, euro asiática e núbica (africana).

compreendida entre as Canárias e as Selvagens<sup>54</sup>, tem sido uma matéria que tem vindo a ser adiada, por razões de natureza política, ao longo das últimas décadas. Até há poucos meses atrás encontravam-se por acordar, entre Portugal e Espanha, os seguintes pontos:

1. A delimitação em concreto dos diferentes espaços marítimos no território continental, já que ambos os países concordaram, no passado, na seleção dos critérios de delimitação a adotar na foz dos rios fronteiriços, mas não acertaram concretamente alguns pontos técnicos dessa delimitação, pelo que não foi possível plasmar as delimitações em tratado ou convénio devidamente ratificado por ambos os Estados.
2. A delimitação da zona contígua, zona económica exclusiva e plataforma continental (a que possa existir) em relação às Ilhas Selvagens e escolha dos critérios a adotar nas delimitações bem como na definição das respetivas linhas de base.

Quanto ao primeiro ponto, ou seja as delimitações dos espaços marítimos peninsulares entre Espanha e Portugal, as mesmas na prática não existiam já que os antigos acordos espano-portugueses, de 27 de março de 1893, sobre Comércio e Navegação<sup>55</sup>, que estabeleciam a fronteira que separava as águas territoriais na desembocadura do rio Minho, e que a poderiam ter regulamentado, já não estão em vigor, e os Acordos da Guarda<sup>56</sup>, de 12 de fevereiro de 1976, sobre mar territorial e zona contígua, nunca foram ratificados por Portugal.

Nestes termos, os acontecimentos recentes, datados de maio de 2017, por ocasião da XXIX Cimeira Luso — Espanhola, permitiram dar um “passo em frente” relativamente à resolução a curto prazo do primeiro ponto e, paralelamente, abriram perspetivas para uma abordagem diferenciada do segundo, ainda que com contornos completamente indefinidos à partida. Da Declaração Conjunta Final da referida cimeira, que teve lugar em Vila Real, Portugal, entre 29 e 30 de maio de 2017, foi possível retirar que, na mesma reunião, foi assinado o Tratado que estabelece a linha de fecho das desembocaduras dos rios Minho e Guadiana e em que se delimitam os troços internacionais de ambos os rios. Do texto deste tratado, cujo teor

<sup>54</sup> Em 12 de julho de 2016 foi proferida uma decisão história, por um tribunal arbitral internacional, sobre os critérios de interpretação e aplicação do artigo 121.º da CNUDM (regime das ilhas e rochedos): PCA Case n.º 2013-19 *in the matter of the South China Sea arbitration, between The Republic of the Philippines / The People's Republic of China*. Os efeitos potenciais desta decisão no caso das Selvagens será objeto de futura reflexão.

<sup>55</sup> O Tratado de Limites entre Portugal e Espanha, de 29 de setembro de 1864, completado pelas “Instruções” de 19 de maio de 1866 e pela Acta Geral de Delimitação entre Portugal e Espanha assinada em Lisboa a 1 de dezembro de 1906 veio definir o limite de águas portuguesas e espanholas no rio Minho. O Tratado de Limites estabelecia a constituição de uma Comissão de Limites Portugal-Espanha que acompanharia a aplicação concreta do seu teor. Porém, em 27 de março de 1893, celebraram os dois países um Tratado sobre Comércio e Navegação pelos quais se estabeleceu a definição de fronteiras marítimas na embocadura deste rio e do Guadiana, tendo-se optado pelo critério do meridiano e do paralelo do ponto mais próximo em que a fronteira terrestre chega ao mar. Encarregaram-se as Comissões Espanhola e portuguesa de demarcar as coordenadas, o que veio a ser fixado quanto ao rio Minho, na latitude 41º 51' 57" Norte, traçado a partir da mediania do canal da embocadura do rio. Quanto ao rio Guadiana, e como esta delimitação se encontrava consagrada no Apêndice III e no Protocolo Final, e estes foram denunciados por Espanha, em 5 de setembro de 1913, não existe uma delimitação na embocadura do rio.

<sup>56</sup> Os Acordos da Guarda foram assinados a 12 de fevereiro de 1976 e reportavam-se, um, ao mar territorial e o outro à plataforma continental. Os Acordos implicaram uma negociação com cedências concertadas, beneficiando Portugal a Norte e Espanha a Sul. O Instituto Hidrográfico, na altura, constatou que os Acordos apresentavam dois tipos de erros e destes factos bem como da sua necessária retificação deu conhecimento ao Ministério da Marinha que os transmitiu ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, em 1977. Espanha, entretanto, ratificou os Acordos da Guarda mas Portugal nunca o fez, com as consequências que se conhecem.

integral ainda não é publicamente conhecido à data em que escrevemos, pode-se concluir, a fazer fé nas palavras do Governo espanhol, que este, ao estabelecer linhas que separam as águas interiores do mar territorial nas desembocaduras do rio Minho e do rio Guadiana, e ao definir os troços internacionais dos dois rios, delimitando as fronteiras (marítimas) dos dois países, pode servir de base para se iniciar no futuro uma negociação entre Espanha e Portugal sobre a delimitação do mar territorial e da zona económica exclusiva e sobre a ampliação da plataforma continental além das 200 milhas, aqui se pensando fundamentalmente na outra zona crítica a que atrás aludimos no ponto dois.

A notável persistência com que têm vindo a realizar-se cimeiras de consultas bilaterais entre os dois Estados ibéricos — as quais se revelam de particular interesse pela concertação num conjunto de matérias importantes no âmbito das relações bilaterais e que têm vindo a permitir, ao longo dos anos, que Portugal e Espanha dêem passos firmes no entendimento sobre assuntos de interesse comum, não tem contudo permitido ir mais longe ou estabelecer qualquer tipo de consenso entre Portugal e Espanha em concreto sobre o ponto dois a que atrás aludimos. Importa, pois, indagar se à data em que escrevemos estas linhas existiu alguma alteração formal daquela que é, e sempre foi, a posição oficial de Madrid sobre a problemática da delimitação da ZEE e das outras figuras referentes às águas das Selvagens. Na verdade, e contrariamente àquilo que transpareceu das posições publicamente assumidas por altas personalidades da política lusa, em momento algum tal sucedeu nem, tão pouco, conhecemos qualquer alteração oficial da tradicional posição portuguesa sobre a temática. Se não vejamos:

De acordo com o *Manual de Derecho del Mar*, da autoria do Estado Maior da Armada de Espanha, editado em maio de 2016 com a aprovação oficial do Ministério da Defesa do mesmo país, escreve-se: “Asimismo existen discrepancias importantes entre España y Portugal para delimitar la ZEE entre las islas Canarias y Madeira, por la aparición de las islas Salvajes en el Decreto-Ley portugués antes citado como tierra portuguesa generadora de zona económica exclusiva. España, basándose en la Convención de Jamaica de 1982, no reconoce ZEE ni plataforma continental a estos islotes inhabitables y considera la línea de equidistancia entre la isla de Madeira y las islas Canarias como la delimitación oficial de ambas ZEE, aunque no tenga declarada oficialmente con coordenadas geográficas esta delimitación. La postura de Portugal afecta a un área importante de la zona económica exclusiva de las islas Canarias (...). En este asunto concreto parece actualmente mucho más difícil llegar a un acuerdo con Portugal, en comparación con la delimitación en las regiones continentales”<sup>57</sup>.

Mais recentemente, em junho de 2017, e em consonância total com a posição acima expendida, o Governo de Espanha deixou bem clara a posição castelhana sobre esta matéria ao responder, por escrito a uma pergunta escrita<sup>58</sup> de autoria de deputados ao congresso. Nela pode ler-se: “Por um lado, a demarcação da ZEE de Espanha (Ilhas Canárias) com

<sup>57</sup> *Manual de Derecho del Mar*, Ministerio de Defensa, Estado Mayor de la Armada, maio de 2016, p. 33.

<sup>58</sup> Disponível em [http://www.congreso.es/l12p/e3/e\\_0039472\\_n\\_000.pdf](http://www.congreso.es/l12p/e3/e_0039472_n_000.pdf).

Portugal (Madeira), onde a Espanha, aplicando a sua própria doutrina em relação à Ilha de Alborán, não reconhece às Ilhas Selvagens portuguesas mais do que uma zona de segurança e o mar territorial, por serem alguns ilhéus desabitados sem vida económica própria. Este fato implica uma dificuldade para essa delimitação devido aos diferentes critérios mantido pelos portugueses.”

Nada de novo, pois, sobre aquilo que Espanha defende, ao querer equiparar a situação das Selvagens à da ilha de Alboran relativamente à qual, escreve-se no referido documento, Madrid diz defender que a mesma apenas deve ter direito às 12 milhas referentes ao seu mar territorial. Este posicionamento espanhol não permite pois, à partida, perspetivar quaisquer novas linhas orientadoras relativamente à posição de Madrid naquelas que serão as negociações bilaterais que pretende que venham a ser estabelecidas com Portugal no que se refere à delimitação da ZEE das Selvagens. O que nos reservará o futuro?

## 7. Reflexão sobre o futuro do Direito Marítimo

*Duarte Lynce de Faria*

### 7.1. Introdução

A permanente interpenetração entre o direito do mar (*Law of the Sea*) e o direito marítimo (*Maritime Law* ou *Admiralty Law*) aconselha, à partida, que se procure uma autonomização disciplinar, sem prejuízo das matérias comuns que os configuram. Na verdade, seguindo os ensinamentos do saudoso Mestre Professor Doutor Armando Marques Guedes, o direito do mar (ou direito internacional público do mar, conforme era designado pelo perene Comandante Eduardo Serra Brandão) é um ramo do direito internacional público. Sentiu-se a necessidade prática de autonomizar este ramo na sua versão mais hodierna — cujas origens remontam a Hugo Grócio e à querela *mare liberum/mare clausum* — a partir da CNUDM. O direito do mar visa, assim, disciplinar, na sua essência, o regime dos espaços marítimos (ou o direito da utilização dos espaços marítimos pelos Estados), tipificando-os e dando-lhe conteúdo, tornando-o aplicável a todos os navegantes, em geral, independentemente da sua atividade específica e promovendo a sua coabitação com o estatuto do navio, por um lado, e o princípio da liberdade de navegação, por outro. É no respeito deste “*Regime Jurídico do Mar*” que se desenvolve a atividade comercial marítima, a qual assume especiais particularidades neste meio quer relativamente às plataformas utilizadas, quer quanto à sua relação com o oceano. O direito marítimo, ramo do *direito comercial* (e também um dos seus berços na Antiguidade), emergiu, assim, como disciplina reguladora das atividades ligadas ao transporte marítimo e aos institutos diretamente conexos com a sua natureza mercantil, colhendo, aqui e ali, a multidisciplinariedade daquele ramo e enriquecendo o seu acervo de institutos. A ligação umbilical entre o direito do mar e o direito marítimo é tal que matérias de natureza eminentemente privada (como, por exemplo, o estatuto do navio e a

assistência e salvação de navios) e outras previstas em convenções internacionais sobre a segurança e o trabalho marítimo (*SOLAS, MARPOL, STCW, COLREG, LOAD LINES, TONNAGE* e *MLC*, entre outras) influenciam, de forma decisiva, ambos os ramos. De facto, as áreas atinentes à poluição do meio marinho, à exploração e aproveitamento dos recursos do mar e à investigação científica marinha, para além do estatuto do navio, da assistência e salvação (de bens) e da busca e salvamento (de pessoas) têm, simultaneamente, contornos de natureza pública e privada e sobrenadam e enformam todas as atividades que se desenvolvem no meio marinho.

## 7.2. O quadro vigente do direito marítimo em Portugal

O atual quadro legislativo nacional do direito marítimo encontra-se profundamente disperso, a que acresce uma contínua evolução da prática do transporte internacional — particularmente, o marítimo — que, ou não foi seguida em Portugal ou, sendo-o, assumiu uma natureza avulsa, como é o caso da Convenção sobre Assistência e Salvação de 1989 (*INTERNATIONAL CONVENTION ON SALVAGE, 1989*) a que o nosso país não se vinculou mas cujas disposições, na sua maioria, sem embargo, o nosso legislador veio verter para a ordem interna, através do Decreto-Lei n.º 203/98, de 10 de julho. Com efeito, o legislador nacional tem sido pródigo nesta atuação, produzindo diplomas de forma dispersa sem, contudo, cuidar dos institutos marítimos essenciais de forma sistemática, numa proliferação de diplomas prolixa em que ainda se recorre a parte significativa do Livro III do Código Comercial de 1888. Estão neste último caso, as matérias essenciais do capítulo dos privilégios creditórios e hipotecas (do Título I - “Dos navios”), do seguro contra riscos de mar, do abandono, do contrato de risco, das avarias, das arribadas forçadas e da abalroação. Se avançarmos um pouco mais, em matérias registrais ou mais burocráticas, ainda se pode vislumbrar a regulamentação produzida pelos vetustos Decreto-Lei n.º 42.644 e o Decreto n.º 42.645, ambos de 14 de novembro de 1959, sobre o registo comercial de navios, quando já se aplica, há muito, a desmaterialização dos processos de mercadorias, passageiros, tripulantes e das plataformas em todos os portos comerciais nacionais (através da “Janela Única Portuária”). Com efeito (e apesar de também já se encontrar ultrapassado nos dias de hoje), o n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 403/86, de 3 de dezembro — que aprovou, em anexo, o novo Código de Registo Comercial — manteve em vigor as disposições referentes ao registo de navios “até à publicação de nova legislação sobre a matéria”. Naturalmente, sendo este diploma de 1986 e aprovado sob proposta do então Ministro da Justiça (o Bastonário Dr. Mário Raposo), fácil será adivinhar o intuito desta cláusula de salvaguarda: a de promover a alteração do seu regime de forma concatenada com a reforma do direito marítimo então iniciada. O próprio Regulamento Geral de Capitánias (Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho) constitui um “agregado de normas avulsas”, em completa desarticulação com a legislação vigente — abrangendo, ainda hoje e entre outras, matérias muito importantes como a classificação das embarcações de comércio quanto à área em que



podem operar, as definições de “porto de registo” e de “porto de armamento”, o processo dos registos e a identificação e prova da nacionalidade das embarcações. O Livro III do Código Comercial de 1888 subsistiu como repositório essencial do direito marítimo até à vigência da reforma de 1986/87, proposta pelo então Ministro da Justiça (que, essencialmente, cobriu os novos diplomas sobre o transporte de mercadorias por mar, sobre o transporte de passageiros por mar, sobre o contrato de fretamento, sobre o contrato de reboque e sobre os tribunais marítimos). Seguiram-se uma série de diplomas avulsos até aos nossos dias de que são exemplos paradigmáticos certos regimes de institutos nucleares do direito marítimo, como sejam, a propriedade de embarcações, a atividade de transportes marítimos, as embarcações de tráfego local, o gestor de navios, o estatuto legal do navio, as responsabilidades relativas ao navio e à tripulação do navio e os acontecimentos de mar. No Decreto-Lei n.º 8/2009, de 7 de janeiro, o legislador foi ainda mais acintoso no propósito. Neste diploma procedeu-se — e corretamente — à alteração do artigo 578.º do Código Comercial, promovendo, à 3.ª ordem de classe das dívidas com privilégio sobre o navio, a graduação das dívidas relativas aos créditos garantidos por hipotecas e penhores sobre o navio, no respeito pelas convenções internacionais vigentes sobre a matéria (e, em simultâneo, promovendo a desvinculação da Convenção de 1926). No entanto, e apesar de se tratar de uma norma de um diploma de 1888, ficou-se, na prática, por esta alteração pontual<sup>59</sup>.

Acresce a toda esta verdadeira “teia legislativa” do direito marítimo nacional — produzida de forma avulsa e sem pingo de coerência ou sistemática e em épocas completamente distintas (cobrindo quase 130 anos e 4 regimes constitucionais) — que muitos institutos foram, entretanto, evoluindo na prática internacional promovendo-se, por exemplo, uma aproximação entre o chamado “fretamento-transporte” e o transporte de mercadorias por mar, sobretudo, devido à aplicação injuntiva das convenções internacionais sobre a segurança marítima e à utilização dos conhecimentos de carga (*bill of lading* ou BL) sempre que se promovesse a circulação da mercadoria (a simples emissão do BL, ainda que no fretamento, obriga a aplicar as convenções mais antigas e de natureza documental sobre o transporte marítimo, designadamente, as Regras de Haia de 1924). Para além disso, o transporte contentorizado veio exigir a desmaterialização dos processos e a consequente limitação do conhecimento como título de crédito (utilizando-se o chamado “*sea waybill*” ou conhecimento de embarque não negociável).

<sup>59</sup> Na verdade, o legislador não refletiu, sequer um minuto, sobre a necessidade de se elaborar uma nova codificação do direito marítimo. Ao invés, pautou-se por propor a mera compilação de normas de diferentes fontes, espreiadas no tempo e, por essa razão, fora de qualquer sistematização. Na verdade, a Assembleia da República deu entrada, a 11 de maio de 2009, à proposta de lei n.º 281/X, destinada a aprovar a “*Lei da Navegação Comercial Marítima*”. Como se lia no seu preâmbulo, “*não pretende constituir uma codificação de normas de direito marítimo, embora procure agrupar de forma coerente e ordenada de regras que, há muito, se encontram dispersas na ordem jurídica nacional e que se impunha organizar, de preferência, concentrando tudo num único instrumento*”. Tratava-se, outrossim, de uma mera agregação de normas dispersas, de sistematização e concatenação questionável, sem qualquer inovação em sede internacional e de direito comparado e que nunca pretendeu “*ex lege*” suprir a inexistência do *Código da Navegação Marítima*. Esta iniciativa legislativa caducou a 14 de outubro do mesmo ano, ainda que tenha merecido a aprovação por unanimidade da Assembleia na sua 103.ª reunião plenária. Ver <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=34538>.

### 7.3. Quo vadis Jus?

Não nos parece que faltem argumentos para defender a elaboração célere de um *Código da Navegação Marítima* — várias vezes pensado, mas que nunca chegou a ver a luz do dia — que fora, igualmente, a ideia do Bastonário Dr. Mário Raposo em 1986. De facto, a Reforma de 86/87 seria apenas um contributo inicial para o Código como aventado por si nos preâmbulos dos diplomas publicados naqueles anos e em diversas intervenções, muitas delas nos princípios dos anos 80 (antes de sobraçar a Pasta da Justiça) e, em particular, na Comissão de Direito Marítimo Internacional. Aliás, o desígnio do “MAR” — que tem estado na ordem do dia desde a EXPO’98 — passa, igualmente e em nossa opinião, por uma regulamentação moderna e sistemática do direito marítimo que permita tornar Portugal mais competitivo em sede internacional e, inclusivamente, apontando uma cidade do nosso país para sede de um tribunal arbitral marítimo tal como sucede em Londres, Nova Iorque ou Paris. Foi este o caminho que Espanha iniciou através da Lei n.º 14/2014, de 24 de julho, sobre a Navegação Marítima<sup>60</sup>, que criou o quadro regulador das atividades próprias do transporte marítimo, garantindo a necessária coerência do direito interno com as diferentes convenções de direito marítimo. E esta enorme amplitude regulatória implicou que a lei envolvesse praticamente todos os aspetos da navegação, tanto de direito público como privado, tal como se reflete no seu preâmbulo. Numa das disposições finais, a citada lei concede autorização ao Governo para elaborar, num único texto, o *Código da Navegação Marítima* com a intenção de agregar as leis reguladoras das instituições marítimas, procedendo à harmonização da lei de 2014 com o diploma dos portos e da marinha mercante e com as convenções internacionais marítimas que, entretanto, pudessem entrar em vigor (uma referência não explícita às Regras de Roterdão que Espanha ratificou mas que ainda estão longe de entrarem internacionalmente em vigor). Temos, entre nós, também um exemplo de uma reforma do direito marítimo bem-sucedida: pelo Decreto-Lei n.º 109/99/M, de 13 de dezembro, foi aprovado o “*Regime Jurídico do Comércio Marítimo*” aplicável na Região Administrativa de Macau. O fundamento deste diploma foi sintetizado no seu preâmbulo e que é plenamente aplicável a Portugal, adaptando-o em razão da diferente posição geográfica:

*“O Livro III do Código Comercial de 1888, que versa sobre a matéria do comércio marítimo, encontra-se profundamente desactualizado e desadaptado da realidade actual. A reforma e revisão destas disposições enquadra-se no âmbito dos trabalhos de reforma e localização de todo o ordenamento jurídico de Macau e impõe-se, desde logo, pela importância que assume o comércio marítimo para a economia do Território. É inegável o volume de tráfego marítimo em Macau resultante de relações comerciais estabelecidas com países e territórios próximos, com destaque para a Região Administrativa Especial de Hong Kong e para a República Popular da China.*

*O presente diploma, ao modernizar e adaptar a realidade jurídica às condições locais, vem dar resposta às necessidades legislativas sentidas neste domínio”.*

<sup>60</sup> Cf. BOE — A — número 7877, de 25 de julho de 2014.



A 5 de fevereiro de 1986 — há mais de 30 anos - o então Ministro da Justiça, no ato de posse da Comissão de Revisão do Direito Comercial Marítimo, referia o seguinte:

*"Entre as principais medidas de elaboração legislativa que, como assinalou no seu Programa, o (X) Governo irá concretizar, está a de proceder, por fases, à reformulação do direito comercial marítimo, agora confinado, pelo menos na sua estrutura matricial, ao Livro III do quase centenário Código Comercial".*

Não será o momento de se completar esta ideia sistemática do direito marítimo e que foi, abusivamente, esquecida, para não dizer profundamente adulterada desde então? Um País que se quer "MARÍTIMO" não o poderá olvidar e deverá tudo fazer para elaborar e aplicar uma legislação marítima codificada — em linha com as modernas convenções internacionais — tendo como núcleo essencial o regime do navio, os contratos de utilização (do navio), os acontecimentos de mar, os privilégios creditórios e hipotecas, as avarias, a limitação da responsabilidade e o seguro marítimo!

## Bibliografia

ABREU, MANUEL PINTO DE, "O Melhor Peixe do Mundo", *in Revista de Marinha*, março/abril 2013.

ARAGÃO, ALEXANDRA, "Princípio da precaução: manual de instruções", *in Revista do CEDOUA*, vol. 22, 2008, pp. 9-57.

BLITZA, *in* PROELSS, ALEXANDER, (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*, München, C. H. Beck, Hart and Nomos, 2017, pp. 1369-1378.

BORK, KATHARINA / KARSTENSEN, JOHANNES / VISBECK, MARTIN / ZIMMERMANN, ANDREAS, "The Legal Regulations of Floats and Gliders - Quest of a New Regime?", *in Ocean Development & International Law*, vol. 39, n.º 3, 2008, pp. 298-328.

DÖRR, OLIVER, "ARTICLE 31", *in* DÖRR, OLIVER / SCHMALENBACH, KIRSTEN (eds), *Vienna Convention on the Law of Treaties A Commentary*, Vol. 1, Berlin, Springer, 2012, pp. 521-570.

ELFERINK, ALEX G. OUDE, "Giving consideration to the rights and obligations of (coastal) States in establishing MPAs in ABNJ: Ensuring Consistency with the LOSC", *in The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 33, n.º 3, 2018, pp. 437-466.

European Defense Agency, *Safety and Regulations for European Unmanned Maritime Systems, SARUMS Best Practice Guide for Unmanned Maritime Systems, Handling, Operations, Design and Regulations*, 2015.

FERREIRA, RUI / RIBEIRO, MARTA CHANTAL, "Contributo para o desenvolvimento da Lei n.º 54/2015: Mineração no mar profundo", *in Revista do CEDOUA*, vol. 42, n.º 2, 2018, no prelo.

GOMES, MANUEL JANUÁRIO DA COSTA, *Direito Marítimo. Jurisprudência para as aulas práticas*, 2.<sup>a</sup> ed., Lisboa, AAFDL Editora, 2018.

KRASKA, JAMES, “The Law of Unmanned Naval Systems in War and Peace”, in *Journal of Ocean Technology*, vol. 5, n.º 3, 2010, pp. 43-68.

LEVIN, LISA A. et al., “Defining “serious harm” to the marine environment in the context of deep-seabed mining”, in *Marine Policy*, vol. 74, 2016, pp. 245-259.

MONIZ, ANA RAQUEL / ROCHA, ARMANDO / RIBEIRO, MARTA CHANTAL / MEDEIROS, RUI, *Gestão partilhada dos espaços marítimos – papel das Regiões Autónomas*, Coimbra, GestLegal, 2018.

RIBEIRO, MANUEL DE ALMEIDA, “Acabar com a Política Comum de Pescas?”, in *Revista de Marinha*, maio de 2011.

RIBEIRO, MANUEL DE ALMEIDA, “Portugal e a Convenção de Montego Bay”, in *Estudos em Homenagem do Professor Adriano Moreira*, vol. I, Lisboa, ISCSP, 1995, pp. 285-384.

RIBEIRO, MARTA CHANTAL, “A Protecção da Biodiversidade da Plataforma Continental além das 200 milhas náuticas em Sede de Poderes e Deveres do Estado Costeiro: estado da arte e antevisão de uma evolução possível”, in RODRIGUES, TERESA FERREIRA / GARCIA PEREZ, RAFAEL / COELHO, PAULO NEVES (coord.), *A extensão da plataforma continental. Portugal e Espanha, dimensões e realidades*, Porto, Fronteira do Caos, 2018, pp. 159-208.

RIBEIRO, MARTA CHANTAL, “South Atlantic Perspectives on the Future International Legally Binding Instrument under the LOSC on Conservation and Sustainable Use of BBNJ”, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Special Issue: Southern Hemisphere Beyond National Jurisdiction, vol. 32, n.º 4, 2017, 733-764.

RIBEIRO, MARTA CHANTAL, “A protecção da biodiversidade marinha no quadro do regulamento (UE) n.º 1380/2013. A perspectiva do Estado-Membro costeiro”, in PUEYO LOSA, JORGE ANTÓNIO / JORGE URBINA, JULIO (Coord.), *La Gobernanza Marítima Europea. Retos planteados por la reforma de la política pesquera común*, Navarra, Thomson Reuters — Aranzadi, 2016, pp. 73-105. Na sua essência, o texto foi republicado na obra *XX - Estudos Comemorativos dos 20 anos da FDUP*, Coimbra, Almedina, 2017, pp. 343-368.

RIBEIRO, MARTA CHANTAL, “Entre o apelo dos recursos minerais e a protecção dos ecossistemas vulneráveis do mar profundo em Portugal. Enquadramento legal, sistema de competências e ordenamento”, in *20 Anos da entrada em vigor CNUDM: Portugal e os recentes desenvolvimentos no Direito do Mar*, Porto, Ebook, CIIMAR — FDUP, 2015, pp. 98-99.

RIBEIRO, MARTA CHANTAL, *A protecção da biodiversidade marinha através de áreas protegidas nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado: discussões e soluções jurídicas contemporâneas*. O caso português, Coimbra, Coimbra Editora, 2013.

ROTHWELL, DONALD R. / STEPHENS, TIM, *The International Law of the Sea*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxford and Portland, Hart Publishing, 2016.

SHAW, MALCOLM N., *International Law*, 8<sup>th</sup> ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

TANAKA, YOSHIFUMI, *The International Law of the Sea*, 2<sup>nd</sup> ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

VAN DOVER, CINDY LEE, "Impacts of anthropogenic disturbances at deep-sea hydrothermal vent ecosystems: A review", in *Marine Environmental Research*, vol. 102, 2014, pp. 59-72.

VEAL, ROBERT et al., *Liability for operations in Unmanned Maritime Vehicles with Differing Levels of Autonomy*, (Final Report, University of Southampton), 15 de janeiro de 2016.

WEGELEIN, FLORIAN, *Marine Scientific Research*, Leiden / Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

WORLD ECONOMIC FORUM, *The New Plastics Economy: Rethinking the future of plastics*, janeiro 2016.

(texto submetido a 20.12.2018 e aceite para publicação a 23.01.2019)